Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo

Livro Questao Social.indb 1 1/6/2009 14:31:10

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria de Freitas Júnior

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

URL: http://www.ipea.gov.br

Livro Questao Social.indb 2 1/6/2009 14:31:10

Luciana Jaccoud
Organizadora

Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo

Reimpressão 2009

Frederico Barbosa da Silva
Guilherme C. Delgado
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.
Mário Theodoro
Nathalie Beghin

ipea

Livro Questao Social.indb 3 1/6/2009 14:31:10

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2005
1ª Impressão 2005
Reimpressão 2009

Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo / Luciana Jaccoud, organizadora ; Frederico Barbosa da Silva ... [et al.]. – Brasília : IPEA, 2005.
435 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografias

1. Política Social. 2. Política Agrária. 3. Mercado de Trabalho. 4. Análise Histórica. 5. Gastos Sociais. 6. Intervenção do Estado. 7. Participação Social. I. Jaccoud, Luciana Barros. II. Silva, Frederico Augusto Barbosa da. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD : 361.61

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A impressão desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SOBRE OS AUTORES

Frederico Augusto Barbosa da Silva, antropólogo e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de políticas públicas sociais e de cultura. E-mail: frederico.barbosa@ipea.gov.br

Guilherme Costa Delgado, economista e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, tendo publicado vários trabalhos sobre políticas públicas e agricultura no Brasil. Tem-se dedicado ainda ao estudo da política previdenciária, em especial da previdência rural. E-mail: guilherme.delgado@ipea.gov.br

Jorge Abrahão de Castro, estatístico e doutor em Economia – com concentração em Políticas Sociais – pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp), é funcionário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, trabalhando atualmente enquanto pesquisador do Ipea e como professor do Departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB). Em seus trabalhos recentes, tem-se dedicado ao estudo e à pesquisa a respeito das políticas sociais, com ênfase em seus processos de financiamento e gastos públicos nos últimos anos. E-mail: jorge.abrahao@ipea.gov.br

José Celso Cardoso Jr., economista graduado pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e doutorando em Economia Social e do Trabalho também pelo IE/Unicamp, é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e, atualmente, desempenha funções docentes no Centro Universitário do Distrito Federal (UniDF) e no "MBA" de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Luciana de Barros Jaccoud, socióloga e doutora em Sociologia pela Escola de Altos Estudos de Ciências Sociais (EHESS-Paris), é técnica de planejamento e pesquisa do Ipea. Tem realizado pesquisas sobre políticas de proteção social e participação social nas políticas sociais. E-mail: luciana.jaccoud@ipea.gov.br

Mário Lisboa Theodoro, doutor em economia pela Universidade de Paris I – Sorbonne, foi técnico de planejamento e pesquisa do Ipea entre 1986 e 2003. Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal e pesquisador visitante do Mestrado em Políticas Sociais da Universidade de Brasília (UnB). É autor de vários estudos sobre mercado de trabalho. E-mail: mariolt@senado.gov.br

Nathalie Beghin, economista pela Universidade Livre de Bruxelas, mestre e doutoranda em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora do Ipea, membro do Conselho Diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh). É autora de textos e livros sobre políticas públicas sociais. E-mail: beghin@ipea.gov.br

Livro Questao Social.indb 5 1/6/2009 14:31:10

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

1ª PARTE: QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: HERANÇA HISTÓRICA E SITUAÇÃO ATUAL **17**

CAPÍTULO 1
O SETOR DE SUBSISTÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA: GÊNESE HISTÓRICA E FORMAS DE REPRODUÇÃO
Guilherme C. Delgado **19**

CAPÍTULO 2
A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL, 1950-2003
Guilherme C. Delgado **51**

CAPÍTULO 3
AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO E AS ORIGENS DO INFORMAL NO BRASIL
Mário Theodoro **91**

CAPÍTULO 4
A QUESTÃO DO TRABALHO URBANO E O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DÉCADAS DE 1980 E 1990
José Celso Cardoso Jr. **127**

2ª PARTE: POLÍTICAS SOCIAIS: DILEMAS E PERSPECTIVAS **179**

CAPÍTULO 5
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO, ABRANGÊNCIA E TENSÕES DA AÇÃO ESTATAL
José Celso Cardoso Jr. e Luciana Jaccoud **181**

CAPÍTULO 6
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL DE 1988 A 2002
Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Jr. **261**

CAPÍTULO 7
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO FINANCIAMENTO SOCIAL NO ÂMBITO FEDERAL ENTRE 1995 E 2002
Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Jr. **319**

CAPÍTULO 8
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS
Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin **373**

CAPÍTULO 9
DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL
Guilherme C. Delgado e Mário Theodoro **409**

APRESENTAÇÃO

Esta publicação vem expressar, mais uma vez, o acúmulo de conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no campo social. Somando-se a outras iniciativas similares da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), este livro divulga os resultados de estudos e pesquisas de técnicos do Instituto sobre as políticas sociais ao longo da última década.

O leitor é remetido, na primeira parte do livro, a um exame atento da formação histórica do mercado de trabalho brasileiro, tanto no campo como nas cidades com a consolidação dos setores de subsistência e informal. A segunda parte apresenta o quadro geral das políticas sociais no âmbito federal implementadas no período 1990-2002. São abordados a abrangência dessas políticas, os instrumentos e os mecanismos de seu financiamento, assim como a trajetória dos gastos sociais. Destaca-se, ainda, o papel que a sociedade vem assumindo na formação, implementação e no controle das políticas públicas. O conjunto de estudos convida então o leitor para uma reflexão sobre as interações entre desenvolvimento e política social - tema do capítulo que conclui a obra.

O livro inova ao alcançar uma descrição analítica que pode subsidiar o debate público pela via da apresentação e análise dos diversos componentes que integram as políticas sociais no Brasil. Para uma instituição como o Ipea, que tem como um de seus objetivos centrais dedicar-se aos temas sociais, esta edição representa mais uma oportunidade para difundir conhecimento e contribuir para o aperfeiçoamento de ações voltadas para a melhoria das condições de vida da população.

Glauco Arbix
Presidente do Ipea

Livro Questao Social.indb 9 1/6/2009 14:31:10

INTRODUÇÃO

Ganhou corpo, a partir da segunda metade dos anos 1990, intenso debate sobre os rumos e os limites da política social no Brasil. As discussões têm destacado o tema do formato e potencialidades da ação social, não apenas governamental, mas de todo um complexo sistema que envolve também as formas de organização da sociedade brasileira. De fato, a persistência da pobreza, o avanço dos bolsões de miséria em torno dos maiores centros urbanos, a perpetuação de imensas desigualdades sociais – sobretudo a distribuição perversa da renda nacional –, assim como a piora nas condições de trabalho no campo e nas cidades vêm ampliando as tensões e impondo novos desafios às políticas sociais. O debate vem, assim, não apenas se ampliando, mas se reorganizando em novos termos. Reafirmam-se, de um lado, as demandas pelo aumento da abrangência da cobertura das políticas sociais, pelo maior controle social das políticas públicas e pela efetivação dos direitos sociais. De outro, defende-se o aumento da eficiência das políticas sociais pela maior focalização dos seus gastos em face das situações mais extremas de pobreza e de miséria com base na crítica da insuficiência e ineficácia da ação pública estatal, bem como de sua ineficiência alocativa, ganhando força os apelos por maior participação da sociedade na execução das ações sociais.

Contudo, a despeito da explicitação dos diferentes pontos de vista, o debate não se tornou mais simples nem mais objetivo. Ao contrário, os desafios se avolumam à medida que se mantêm inalterados processos econômicos e sociais que estão na origem da persistência da pobreza e da miséria, ao mesmo tempo em que se multiplicam novas fontes de geração de precariedade econômica e vulnerabilização social. Nosso processo de modernização não apenas não tem conseguido enfrentar as raízes da miséria e da desigualdade, como parece mesmo se alimentar delas.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 mantem-se como referência, sustentando a perspectiva de um novo espaço público, no qual o escopo da intervenção do Estado se estende pela via dos direitos sociais, na busca da afirmação de uma cidadania ampla, há muito postergada. Os velhos e recorrentes condicionantes de nossa extrema desigualdade e da reprodução da pobreza – e da miséria – voltam como elementos cruciais do debate. As raízes históricas de tais elementos são a chave de seu entendimento. Da abolição aos dias atuais, as questões do trabalho e da terra mantiveram-se intactas. Com efeito, o mundo do trabalho livre que irá estruturar a vida social do Brasil republicano será profundamente marcado por

dois vetores-chave que se reproduzem secularmente: relações de trabalho precarizadas e desprotegidas e relações fundiárias fortemente desiguais. A ausência de respostas efetivamente republicanas para uma e outra demonstra que a chaga social brasileira não é algo circunstancial, mas o resultado de um projeto de nação que se forjou nos últimos cento e cinqüenta anos. E é em tal cenário que se defrontam hoje novas e velhas situações de pobreza, intervêm os atores organizados da sociedade civil e operam estruturas burocráticas encarregadas de dar respostas aos problemas sociais postos na agenda política.

Este livro é fruto de uma série de discussões que reuniu, em torno destas preocupações, um grupo de pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, durante o ano de 2004. No decorrer dos debates, duas ordens de questões acabaram por se impor ao grupo, e com base nessa divisão está organizada esta publicação: *i)* os processos de criação e recriação de expressivos segmentos da população alienados de condições dignas de vida e de trabalho; e *ii)* as questões referentes ao papel do Estado e das políticas sociais, particularmente as impulsionadas pelo governo federal, assim como do projeto de participação social e de desenvolvimento econômico que lhes são subjacentes. Unem os dois conjuntos de questões – e as duas partes do livro – a perspectiva de que a conexão entre a esfera social e a esfera econômica deve servir de esteio à análise da política social.

Distribuído em nove capítulos, este trabalho contém, além de um eixo analítico comum, várias abordagens especializadas da questão social e das políticas sociais implementadas a partir de 1988. Na primeira parte, confronta-se a problemática histórica da desigualdade social e seu processo de recriação, neste final de século XX. Na segunda parte, apresenta-se o todo do padrão recente de intervenção do Estado na área social, bem como o conjunto de desafios que esse formato de intervenção busca enfrentar.

Dessa forma, a primeira parte do livro se estrutura em torno do processo de formação histórica e da configuração contemporânea da questão social no Brasil. Na base desta problemática encontram-se as questões da terra e do mercado de trabalho, que têm sido, historicamente, sinônimos de exclusão social e raiz da questão social na perspectiva aqui ensejada. Essa parte inicial é composta de quatro capítulos, sendo dois dedicados à questão agrária e, dois, ao trabalho urbano.

Assim, o primeiro capítulo, de autoria de Guilherme C. Delgado, resgata a noção da história colonial de economia de subsistência no Brasil e acompanha sua evolução e reprodução ao longo dos dois últimos séculos. A dimensão social do setor de subsistência rural e o seu lugar atual na economia moderna são desafios teóricos e políticos que estão postos à interpretação da questão social brasileira contemporânea. Na análise desenvolvida, o setor de subsistência é en-

tendido como o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e ocupação a parte expressiva da população rural. Essas atividades e relações, em todo o período histórico analisado, não estão reguladas pelo contrato monetário de trabalho, nem visam primordialmente à produção de mercadoria ou serviços com fins lucrativos. Para o autor, o setor de subsistência foi, e ainda é, importante espaço de produção de pobreza e matriz de desigualdade, no qual, a despeito de suas potencialidades, estão enclausurados dois terços dos trabalhadores rurais do país.

Ao avaliar as políticas públicas em torno da posse e do uso da terra, o segundo capítulo, também de autoria de Guilherme C. Delgado, reconstitui a trajetória do debate sobre a questão agrária nos últimos 50 anos. Retomando as respostas apresentadas desde a década de 1950 para a questão, o autor mostra que o debate estruturou-se em torno de duas alternativas: a reforma agrária e a implementação do projeto da modernização técnica sem mudança da estrutura fundiária. O agronegócio aparece, nesse contexto, como o herdeiro do histórico pacto conservador em torno do projeto da modernização técnica, e dá continuidade a uma política que ratifica e estende a renda fundiária e o processo de especulação de terras, com efeitos perversos à política de reforma agrária e às condições de ocupação da mão-de-obra no campo, aos empregos agrícolas e ao fortalecimento da economia familiar.

Mário Theodoro escreve o terceiro capítulo no qual dedica-se a apresentar os traços gerais da formação do mercado de trabalho urbano no Brasil. Mostra que o processo de criação do trabalho livre foi também a origem da exclusão de parte importante da mão-de-obra nacional – formada de ex-escravos e de outros segmentos excluídos. O autor destaca ainda que este processo não se desenvolveu de forma desorganizada ou espontânea, mas que foi, ao contrário, em larga medida, produto da ação do Estado em face do mercado de trabalho. A gênese do desemprego, do subemprego e da informalidade pode ser identificada nessa história, e no processo que se reproduz continuamente durante todo o século XX, aliando o moderno ao excludente, e o progresso e o desenvolvimento a uma estrutura perversa de ocupação, à qual se vincula hoje a maior parte da mão-de-obra urbana do país.

No quarto capítulo, José Celso Cardoso Jr. trata da situação do mercado de trabalho urbano no Brasil contemporâneo, que vem sendo marcado por um amplo processo de desestruturação. O autor analisa os impactos da crise econômica que atingiu o país a partir de meados da década de 1970, assim como descreve os processos de precarização das relações de trabalho – como o crescimento da informalidade, dos níveis de desemprego e de desocupação, e a piora na qualidade dos postos de trabalho e rendimentos –, e a insuficiência das políticas de emprego então gestadas. O funcionamento atual do mercado de

trabalho representa, assim, uma nova fonte de tensões que vem se agregar ao difícil quadro social do país.

A segunda parte do livro tem como objeto debater o padrão recente de organização das políticas sociais brasileiras e os desafios que estas políticas vêm buscando responder. Estas questões são abordadas nos cinco últimos capítulos do livro, tendo como foco as políticas e os programas implementados pelo governo federal. Os trabalhos ali reunidos têm como eixo comum o reconhecimento do caráter diverso e desigual das políticas sociais que compõem o nosso sistema de proteção social. A este sistema se associam diferentes princípios, compromissos e desenhos institucionais, com repercussões igualmente diferenciadas não apenas no que se refere aos objetivos, mas, também, aos arranjos organizacionais, ao padrão de gasto e ao regime de financiamento.

O capítulo 5, de autoria de José Celso Cardoso Jr. e Luciana Jaccoud, apresenta a abrangência das atuais políticas sociais, identificando quais são elas, os principais programas que as integram, seus princípios de acesso, o perfil de sua cobertura e a trajetória recente de sua expansão. Para alcançar essa meta, propõe-se uma grade analítica de leitura para as políticas sociais com base na avaliação das motivações históricas que as originaram e dos princípios que ainda hoje as organizam. São assim identificados quatro eixos a partir dos quais se estrutura o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS): os eixos do trabalho, da assistência social e combate à pobreza, dos direitos incondicionais da cidadania social, e da infra-estrutura social. Verifica-se que em torno desses grupos as políticas articulam-se não somente por meio de movimentos complementares, mas, também, de tensões e contradições que marcam o perfil da proteção social no Brasil.

No capítulo 6, Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Jr. analisam a evolução do Gasto Social Federal (GSF) para o período de 1988 e 2002. Partindo do mesmo recorte analítico proposto no capítulo anterior, buscam examinar ali a participação de cada conjunto de políticas e de cada diferente política e programa social no Gasto Social Federal, como também avaliar tanto a evolução geral do GSF quanto sua evolução por eixo e por política no período em tela. Os autores destacam um crescimento do GSF entre aqueles anos, embora a análise das diferentes trajetórias entre os quatro eixos identificados e suas respectivas políticas permita identificar um comportamento não homogêneo, possibilitando ampliar a compreensão a respeito das tendências de evolução do SBPS.

Os mesmos autores dão continuidade, no capítulo 7, à análise das políticas sociais federais, dedicando-se agora sobre o seu processo de financiamento no período 1995-2002. São investigados, em um primeiro momento, os fato-

res macroeconômicos de constrangimento ao financiamento daquelas políticas. Em seguida, Castro e Cardoso Jr. apresentam a situação das finanças sociais, revelando a estrutura regressiva do financiamento das políticas sociais, que não é, contudo, homogênea. Na análise realizada para os quatro eixos das políticas sociais, o quadro se mostra mais complexo, variando entre a distributividade e a regressividade. Observam os autores, ainda, uma mudança na composição da despesa pública, com tendência de deslocamento dos recursos reais da área social para outras áreas do gasto federal, relevando um agravamento do quadro de disputa do fundo público.

Frederico Augusto Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin apresentam, no capítulo 8, um quadro do processo de participação nas políticas sociais hoje. Analisam as duas modalidades de participação social reconhecidas na Constituição de 1988. Assim, no âmbito do debate, da deliberação e do controle das políticas públicas, examinam o caso dos conselhos nacionais de políticas sociais; e no que se refere à participação na execução, analisam a organização de parcerias entre o governo federal e as entidades privadas sem fins lucrativos. Ao lado da avaliação destas experiências enquanto esforços de democratização da ação estatal no campo social, os autores destacam as tensões que emergem do processo, no qual a extensão da participação da sociedade nem sempre representa um avanço do espaço público.

Guilherme C. Delgado e Mário Theodoro assinam o fechamento do livro com o capítulo 9, apresentando uma reflexão sobre desenvolvimento e política social. Para pautar o debate sobre um projeto nacional, os autores propõem, a partir de um resgate histórico do sentido atribuído no país ao termo desenvolvimento, uma mudança de paradigma teórico com a adoção de critérios de justiça e parâmetros de eqüidade que permitam incorporar os grupos sociais historicamente excluídos dos benefícios do crescimento econômico. Destacando a relevância, mas reconhecendo os limites da política social na ampliação do bem-estar social, Delgado e Theodoro recomendam a alteração nos padrões de participação e na própria perspectiva de produtividade associados àqueles segmentos no circuito econômico por meio de políticas setoriais específicas e de um projeto de desenvolvimento comprometido com os ideais de justiça social.

Cabe, por fim, agradecer àqueles que contribuíram para que este trabalho chegasse a termo. A relação dos que apoiaram é extensa e sempre se corre o risco de injustas omissões. Contudo, é necessário ressaltar os pertinentes comentários de Sérgio Francisco Piola, Roberto Passos Nogueira, Paulo Roberto Corbucci, Herton Ellery Araújo, André Gambier Campos e Roberto Henrique S. Gonzáles, que em muito ajudaram a aperfeiçoar os capítulos sobre os quais se debruçaram. Não pode deixar de ser registrada a colaboração dos demais colegas da Disoc

Livro Questao Social.indb 15 1/6/2009 14:31:11

que, quando da apresentação dos textos nos "Seminários das Quintas", tanto os enriqueceram com comentários, críticas e sugestões. É preciso agradecer ainda a dedicação especial de Marco Aurélio Dias Pires que, por meio da revisão do texto, tornou-o mais palatável à leitura; a Renata Frassetto de Almeida Rose, que ajudou, com competência, no processo de revisão. A eficiência e a presteza da Coordenação Editorial do Ipea e, em particular, de Silvânia de Araujo Carvalho e de Iranilde Rego Bezerra da Silva, foram fundamentais para a publicação do livro.

Luciana Jaccoud

Livro Questao Social.indb 16 1/6/2009 14:31:11

1ª PARTE

QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: HERANÇA HISTÓRICA E SITUAÇÃO ATUAL

Livro Questao Social.indb 18 1/6/2009 14:31:11

CAPÍTULO 1

O SETOR DE SUBSISTÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA: GÊNESE HISTÓRICA E FORMAS DE REPRODUÇÃO[1]

Guilherme C. Delgado

1 INTRODUÇÃO

A noção a respeito de setor de subsistência na literatura da história econômica brasileira não aparece de maneira unívoca, e os autores tampouco preocupam-se em aplicar-lhe rigor conceitual. Na realidade, o setor de subsistência é quase sempre definido negativa ou residualmente, supostamente por não ser núcleo estruturante da economia; não possui dinâmica própria, mas depende da grande lavoura; e situa-se à margem da economia dirigida aos mercados – e esta inexoravelmente tenderia a absorvê-lo e dominá-lo.

O chamado setor de subsistência aparece, assim, como uma espécie de contraponto à modernidade, ao setor moderno, dinâmico, capitalista. Tais alegações, como se verá, são encontradas em diversas obras que tratam do assunto. Porém, a grande maioria dos pesquisadores sequer aborda o setor de subsistência como tema digno de análise.

Antes de tratar da gênese do setor de subsistência na economia brasileira, faz-se necessário justificar a relevância de sua abordagem. Devem ser mencionadas rapidamente as abordagens de três notáveis historiadores econômicos e sociais do Brasil (Caio Prado Jr., Celso Furtado e Raimundo Faoro) sobre tal tema. A partir desse enfoque, de seu confronto e síntese, responde-se a indagação sobre a relevância do objeto pesquisado.

A leitura histórica da economia de subsistência e dos seus distintos processos de reprodução, desde o período colonial até o longo ciclo de industrialização brasileiro no século XX, recupera um objeto de pesquisa, que para o que aqui importa destacar é muito relevante à compreensão da nossa economia política contemporânea.

A seguir, serão apresentadas as abordagens para a noção de setor de subsistência dos três teóricos supracitados. Dessas abordagens recupera-se e reconceitua-se

1. A primeira versão deste texto foi publicada originalmente na série Texto para discussão do Ipea, n. 1025, junho de 2004.

Livro Questao Social.indb 19 1/6/2009 14:31:11

a economia de subsistência na atualidade do espaço agrário – conjunto de atividades e relações de trabalho, não *assalariadas*, que propiciam meios de subsistência à maior parte das famílias rurais, sem geração de excedente monetário. A falta de excedente monetário indica baixo grau da mercantilização da produção, mas não sua ausência. Esta economia produz autoconsumo e vende produtos e serviços com vistas à provisão de suas necessidades básicas de consumo de subsistência.

2 CAIO PRADO JR.

Caio Prado Jr., em sua obra *Formação do Brasil Contemporâneo* (1979), desenvolveu os capítulos "Agricultura de Subsistência" e "Pecuária" do Brasil Colonial, mas adverte antes que tais setores não constituem atividades fundamentais da economia colonial, centrada no trinômio *grande propriedade, trabalho escravo* e *monocultura* voltado ao comércio exterior. Certamente a agricultura de subsistência e a pecuária não se encaixam neste trinômio, embora já no período colonial "ocupassem" parcela expressiva da população em extensão territorial muito vasta da colônia.

> Mas não podemos colocá-las no mesmo plano, pois pertencem a outra categoria, e a categoria de segunda ordem (...). Trata-se de atividades subsidiárias destinadas a amparar e tornar possível a realização das primeiras. Não têm uma vida própria, autônoma, mas acompanham aquelas, a que se agregam como simples dependência. Numa palavra, não caracterizam a economia colonial brasileira e lhes servem apenas de acessórios (...) (Caio Prado, 1979, p. 124).

É claro, na construção analítica da obra em questão, que o tripé grande propriedade/trabalho escravo/monocultura, estrutura a produção da grande lavoura e da mineração na produção de mercadorias para o setor externo.

Quando trata da agricultura de subsistência, da pecuária e mesmo das produções extrativistas naquela obra, o tripé não se aplica, e o autor ora recorre ao argumento de setor subsidiário residual, reflexo etc., ora faz uso de uma outra noção do setor de subsistência, na qual se destaca sua especialização na provisão de gêneros de subsistência para o consumo interno.

> Já apontei acima os motivos principais porque fiz esta distinção fundamental numa economia como a nossa, entre a grande lavoura que produz para a exportação e a agricultura que chamei de "subsistência" por destinar-se ao consumo e à manutenção da própria colônia (...). Há a considerar a natureza econômica intrínseca de cada uma e outra categoria de atividade produtiva, o fundamento, o objetivo primário, a razão de ser respectiva de cada uma delas. A diferença aí é essencial, e já me ocupei suficientemente da matéria (Caio Prado, 1979, p. 157).

Mais adiante, depois de exemplificar diversos ramos das atividades de subsistência no Brasil Colonial, o autor conclui indicando um segundo caráter específico do setor de subsistência:

> Assim, com maior ou menor independência do lavrador, e maior ou menor extensão da lavoura respectiva, constituem-se a par das grandes explorações, as culturas próprias e especializadas que se destinam à produção de *gêneros alimentícios de consumo interno da colônia* (grifo nosso). É um setor subsidiário da economia colonial, depende exclusivamente do outro, que lhe infunde vida e forças (...). Em geral a sua mão-de-obra não é constituída de escravos: é o próprio lavrador modesto e mesquinho que trabalha. Às vezes conta com o auxílio de um ou outro preto ou mais comumente de algum índio ou mestiço (...) (Caio Prado, 1979, p. 160-161).

Em síntese, a noção de setor de subsistência, na obra de Caio Prado Jr., apresenta quatro características a destacar:

a) atividade subsidiária que depende ora exclusivamente, ora parcialmente da grande lavoura;

b) setor produtor de bens de consumo destinados ao autoconsumo da fazenda e ao consumo interno da economia interna (da colônia), mas não à exportação;

c) especialização na produção de alimentos – um valor de uso, distinto das mercadorias produzidas para o mercado externo; e

d) estrutura produtiva distinta da grande lavoura, visto que no setor de subsistência praticamente não se utiliza o trabalho escravo, a produção é do tipo não-monocultivo e o estabelecimento produtivo é em geral de dimensões pequenas (familiar), produzindo algum ou alguns produtos com mão-de-obra própria e/ou participação de inúmeras relações de trabalho (dependendo da atividade), que em geral não são de trabalho escravo, tampouco de trabalho assalariado.

Observa-se finalmente que, de acordo com Caio Prado Jr., o setor de subsistência alberga-se na grande propriedade, geograficamente externa às zonas das grandes lavouras, sujeita às relações fundiárias de dominação impostas pelo sistema de sesmarias. Porém, diferentemente da grande lavoura, os agricultores de subsistência gozam de certa autonomia, principalmente na pecuária, na qual os contratos de parceria entre proprietários absenteístas e vaqueiros são completamente distintos dos "contratos" entre grandes proprietários e os seus "moradores de condição" na grande lavoura.

3 CELSO FURTADO

Outra abordagem do setor de subsistência aparece em Celso Furtado (1970), com semelhanças e algumas diferenças em relação às definições de Caio Prado Jr.:

> O setor de subsistência, que se estendia do norte ao extremo sul do país caracterizava-se por uma grande dispersão. Baseando-se na pecuária, era mínima sua densidade econômica. Embora a terra fosse o fator mais abundante, sua propriedade estava altamente concentrada. O sistema de sesmarias concorrera para que a propriedade da terra, antes monopólio real, passasse às mãos de número limitado de indivíduos que tinham acesso aos favores reais (...). Dentro da economia de subsistência cada indivíduo ou unidade familiar deveria encarregar-se de produzir alimentos para si mesmo. A 'roça' era e é a base da economia de subsistência. Entretanto, não se limita a viver da roça o homem da economia de subsistência. Ele está ligado a um grupo econômico maior, quase sempre pecuário, cujo chefe é o proprietário da terra onde tem a sua roça. Dentro desse grupo desempenha funções de vários tipos, de natureza econômica ou não, e recebe uma pequena remuneração que lhe permite cobrir gastos moratórios mínimos. *Ao nível da roça o sistema é exclusivamente de subsistência, ao nível da unidade maior é misto*, variando a importância de faixa monetária de região para região e de ano para ano numa região (grifo nosso) (Furtado, 1970, p. 120).

No texto, bem como em diversas outras passagens desse clássico, Furtado caracteriza o setor de subsistência como um espaço em que se exercem funções econômicas e não-econômicas, todas elas ligando o setor de subsistência à grande propriedade territorial. Sua produção e sua reprodução dependem da economia mercantil dominante, mas tal setor conserva elementos de reprodução natural, principalmente na pecuária, que o deixam até certo ponto invulnerável às crises periódicas da economia mercantil. A seguir, apresenta-se, também como síntese, aquilo que Furtado parece destacar como principais características do setor de subsistência:

a) há produção de alimentos e outros recursos para suprir o autoconsumo das fazendas e atender ao mercado consumidor urbano e às demandas da grande lavoura;

b) alberga-se uma espécie de reservatório de força de trabalho, sob controle do grande proprietário territorial, a quem os ocupantes devem certa sujeição econômica e principalmente lealdade social;

c) caracteriza-se por um nível técnico de produção muito baixo, condição que lhe confere reduzida capacidade de produção de excedentes, expressos sob a forma de fluxos monetários pela venda da produção ou pelo pagamento de rendas econômicas apropriáveis pelo grande proprietário territorial; e

d) as unidades econômicas de subsistência – em geral a unidade familiar – apresentam-se altamente dispersas pelo interior do país, seguindo o rastro

da pecuária, e em geral não contam com o concurso do trabalho escravo ou do trabalho assalariado sistemático.

Celso Furtado identifica o último quartel do século XVIII – e toda a primeira metade do século XIX, quando se exaure o ouro das Minas Gerais e a economia açucareira entra em forte declínio pela concorrência das Antilhas – como o tempo histórico de maior adensamento do setor de subsistência na economia colonial. A ocupação territorial e a manutenção da população de homens livres de então eram feitas basicamente por esse setor, que ocupava espaço do próprio setor exportador durante fase de relativa e longa estagnação, até que se encontrasse um novo produto fortemente competitivo no comércio mundial: o café.

4 RAIMUNDO FAORO

A diminuição do setor exportador da economia colonial ao longo de um período de quase cem anos – 1750-1850 –, conquanto a população mais que dobrasse nesse espaço de tempo,[2] somente se explicaria, na interpretação de Faoro, pela mediação de um enorme setor de subsistência na economia colonial que se remete à monarquia – e, conforme se verá mais adiante, mantém-se também ao longo do século XX, chegando à atualidade também com enorme dimensão. Na fase de economia nacional, será o embrião daquilo que mais tarde se constituirá no mercado interno brasileiro.

Segundo Faoro, "com a contração econômica do latifúndio, a terra e as conexões econômicas produtoras passam a adquirir maior importância, com a gravitação de categorias de pessoas sem terra em torno do proprietário" (Faoro, 2000, p. 244).

Desde a segunda metade do século XVIII até aproximadamente 1850, tem-se quase um século de decadência do comércio exterior, bem como da importação de escravos negros, fatores que irão mudar o caráter do próprio empreendimento colonial:

> Não apenas o conteúdo político do senhor rural mudou, senão que transformação mais profunda alterou-lhe o *status*. Depois de dois séculos ocupados em produzir açúcar, lavrar ouro, cultivar cana e tabaco, pastorear gado – ao lado das funções pára-militares e pára-burocráticas – a própria estrutura da empresa rural toma outro cunho. De caçador de riquezas converte-se em senhor de rendas, a fazenda monocultora toma o caráter de latifúndio quase fechado (...) o antigo minerador, o senhor de engenho o lavrador e

2. "Em 1750 para uma população de 1.750.000 habitantes a exportação alcançou 4,3 milhões de libras esterlinas, enquanto em 1800, numa população de 3,3 milhões de pessoas, mal chegou a 3,5 milhões de libras esterlinas" (Faoro, 2000, p. 245).

> o pastor ampliam – enquanto o café não vier avassalar as terras, as culturas de subsistência, preocupados em adquirir de fora o mínimo possível de bens, sal, ferro, chumbo e pólvora (...) (Faoro, 2000, pp. 243-245).

Em contrapartida, Faoro identificara no século XVII, muito antes do declínio do ouro e da estagnação da economia da cana-de-açúcar, a formação dos sertões interiores do Nordeste, do Centro e posteriormente do Sul, conquistados por aventureiros paulistas e nordestinos que, penetrando ao longo dos rios Tietê, Paraíba do Sul e São Francisco, fincaram marcos de conquista colonial, relativamente independentes do movimento de expansão da economia colonial litorânea.

> Os Sertões do Sul e os Sertões do Norte abriram-se ao império e ao furor das armas desses duros conquistadores, onde ombrearam no século XVII, paulistas como Domingos Jorge Velho, e baianos como Francisco Dias de Ávila, já agora embrenhados na meta para alargar a zona de criação, limpando-a do indígena (Faoro, 2000, p. 155).

Abertas as vastas regiões sertanejas do Nordeste e do Centro pela conquista das Bandeiras, e no extremo Sul pela presença militar oficial, a ocupação dessas áreas interiores dar-se-á em geral pelo estabelecimento de alguma atividade econômica de subsistência – agricultura alimentar e pecuária extensiva, sendo esta última a que mais marcará a fisionomia das fazendas dos diversos sertões brasileiros. Na verdade, cessada a preação dos índios e a busca de pedras preciosas como motivação imediata das Entradas e das Bandeiras do século XVII, a maior parte das populações indígenas aculturada, a dos poucos quilombos aí formados e a porção de brancos que aí penetrou, atravessarão os séculos XVII e XVIII tenuamente articuladas à economia colonial dominante.

> A herança do conquistador – o coronel e o capanga, o fazendeiro e o sertanejo, o latifundiário e o matuto, o estancieiro e o peão – permanecerá estável, conservadora na vida brasileira, não raro atrasando e retardando a onda modernizadora, mais modernizadora que civilizadora, projetada do Atlântico (Faoro, 2000, p. 156).

5 O SETOR DE SUBSISTÊNCIA É UM CONCEITO RELEVANTE?

As três abordagens apresentadas nas seções precedentes tratam de um campo comum e de diferentes aspectos das noções sobre setor de subsistência. Para Caio Prado Jr. seria um setor produtor de valor de uso na economia colonial – o alimento para consumo humano, que no entanto assume também a condição de mercadoria de segunda ordem, e de cunho circunstancial, subsidiária da economia produtora de mercadorias típicas – a grande lavoura.

No entanto, o autor considera que as atividades de subsistência não se integram ao conceito de economia colonial, cujo tripé constitutivo está estruturado no trabalho escravo, na grande propriedade territorial e na monocultura desti-

nada ao comércio exterior. Segundo tal abordagem, o conceito de economia de subsistência é dispensável, tendo em vista que não é economia – é tão-somente atividade subsidiária, transitória historicamente, sem dinâmica própria, mas inteiramente dependente do setor mercantil. Esse conjunto de negatividades termina por conferir ao setor de subsistência certo caráter de corpo estranho no âmbito da economia colonial e, posteriormente, no da própria economia nacional. Sua dimensão social e territorial, sua reprodução material e suas relações econômicas e sociais próprias não são devidamente reconhecidas e/ou conceituadas. Ademais, a persistência secular do setor de subsistência na economia rural e urbana ao longo de todo esse período analisado teria de afetar a própria natureza da economia mercantil, interpenetrada dialeticamente, e não apenas de forma subsidiária e tangencial como propõe o autor.

Em Celso Furtado, a noção de setor de subsistência adquire caráter multifuncional – contém dimensão econômica e relações sociais intrínsecas à natureza do latifúndio brasileiro. No aspecto econômico, Furtado não associa diretamente a noção de subsistência à provisão de meios de subsistência, como explicitamente o faz Caio Prado Jr. Na verdade, tal noção, em Furtado, está associada à idéia do setor produtor de *pequeno excedente monetário*, em razão do seu baixo nível técnico e conseqüente precário nível de geração de fluxos monetários.

Embora reconheça também o caráter dependente do setor de subsistência em relação à economia mercantil, Furtado não radicaliza o argumento da sua completa subsidiariedade, por duas razões: *i)* contempla evidentes explicações não-econômicas para as relações sociais que se estabelecem com a economia mercantil; e *ii)* reconhece uma dinâmica reprodutiva natural no setor de subsistência, que independe da economia mercantil. Assim, elege a pecuária, e não a agricultura de subsistência, como atividade estruturante da economia de subsistência, calcada em moldes familiares e na dependência sociopolítica da grande propriedade territorial.

O autor considera o setor de subsistência um pólo constitutivo da economia colonial – e depois da nacional –, com características estáveis, resistente às crises cíclicas da economia mercantil, não obstante seu baixo nível técnico e sua precária capacidade de geração de excedente econômico. Mesmo assim, o setor reproduz-se secularmente porque os excessos de trabalhadores que se instalam nos latifúndios constituem arranjo típico de relações sociais de motivação extra-econômica. E tais relações continuam hegemônicas na sociedade.

A visão de Faoro é muito próxima dessa explicação extra-econômica de Furtado. Todavia Faoro acentua a relação do latifúndio como setor de subsistência, visualizando na captura da renda da terra pelo latifundiário uma di-

mensão econômica nova, quando a fazenda transforma-se em autarquia. Furtado não reconhece essa tese, em razão de sua visão a respeito da baixa capacidade de produção de excedentes monetários desse setor.

Finalmente, poder-se-ia captar algum consenso de interpretação histórica nesses três autores. Todos eles reconhecem a dimensão territorial e demográfica do setor de subsistência, utilizando-se de indicadores diretos ou indiretos que mostram a maior parte da população e do território nele albergados, senão em todo o período colonial, pelo menos no século que media a exaustão da economia do ouro (último quartel do século XVIII), até a plena constituição de uma economia cafeeira exportadora sucedânea (último quarto do século XIX).

Todos os autores citados reconhecem outras relações de trabalho na economia de subsistência que não a do trabalho escravo. Portanto, é importante reconhecer a coexistência de um setor de trabalho não-escravo, abrigando parte expressiva da força de trabalho em pleno regime colonial.

Por fim, a grande propriedade territorial, oriunda do sistema de sesmarias, é peça integrante fundamental do setor de subsistência nas abordagens históricas desses três autores clássicos.

No entanto, ainda se pergunta: como fica a configuração do setor de subsistência com o novo ciclo econômico que se inicia na economia brasileira com o café, a imigração, o fim do trabalho escravo, a Lei de Terras e a formação de um mercado de trabalho assalariado no Brasil? Teria sido esse o período histórico de exaustão do setor de subsistência, de liquidação de suas relações sociais "atrasadas" e de plena constituição de uma economia mercantil no meio rural e no setor urbano? Tais questões marcam a passagem do regime de trabalho escravo ao trabalho livre – bem como, na cronologia histórica, a passagem do século XIX ao XX. É, portanto, essa a proposta da próxima seção, perseguindo de perto o objeto proposto: avaliar o que ocorre com o imenso setor de subsistência herdado do período colonial quando a economia e o Estado ingressam na nova ordem econômica e em seu novo ciclo, o qual, para efeitos didáticos, data de 1850.

6 O SETOR DE SUBSISTÊNCIA NA TRANSIÇÃO DO ESCRAVISMO AO REGIME ASSALARIADO

A economia escravista começou a declinar de direito com a proibição do tráfico de escravos em 1850, pela Lei Eusébio de Queiroz, e continuou por todo o fim do século, de fato e de direito, tendo sido extinta em 1888 com a Lei Áurea.

No fim do século, as informações do Censo de 1872 revelavam que a população de escravos (1,5 milhão de pessoas) representava apenas 16% da população total, havendo uma população livre de 8,4 milhões de pessoas (84%)

que obtinham, em grande medida, os seus meios de subsistência fora dos domínios do escravismo. Dessa população escrava, estima-se que, no máximo, 1 milhão de pessoas (descartados velhos e crianças) estivesse em atividade efetiva (Canabrava, 1995).

Observe-se que em 1872 o surto cafeeiro estava se fortalecendo e já começava a existir um problema de mão-de-obra nessa lavoura, assim como outra demanda forte por mão-de-obra manifestar-se-ia na economia da borracha no norte do país ao fim da década de 1870 (século XIX). Entretanto, a imigração européia ainda não iniciara seu importante fluxo de abastecimento para o café, principalmente para São Paulo,[3] de sorte que a expressiva participação das profissões livres na força de trabalho que os dados do Censo de 1872 revelam não reflete ainda os assalariados – essas profissões livres concentravam-se fortemente no setor rural e nas atividades domésticas do setor urbano, que juntas empregavam ou acolhiam cerca de 90% da força de trabalho livre em cinco províncias principais (Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul), com uma pequena diferença para o município neutro do Rio de Janeiro, que apresentava um contingente apreciável de funcionários públicos e profissionais liberais.[4]

Essa massa de força de trabalho livre somente em fração muito pequena pode ser classificada como "assalariada". Mais uma vez, considerando-se a "classificação por profissões" da população livre em 1872, feita por Fernando Henrique Cardoso (1977), ter-se-ia que os "operários" e os "funcionários públicos" ali clas-sificados poderiam aproximar-se dos trabalhadores assalariados. Os primeiros correspondiam a 4,7% da força de trabalho livre, enquanto os segundos representavam menos de 1% da população livre das principais províncias.

Tal perfil de profissões, e implicitamente de relações sociais do trabalho, revela uma situação muito peculiar da sociedade brasileira da época do império, prestes a efetivar a extinção do trabalho escravo. Esse regime já não era a base econômica da grande lavoura, e a transição para o regime de trabalho livre ocorreria muito antes da abolição, com recurso à imigração européia na lavoura cafeeira paulista e à mão-de-obra do setor de subsistência nas demais economias provinciais. Contudo, as relações sociais sobre as quais se assentaria o novo regime de trabalho depois da abolição longe estavam de caminhar para o aprofundamento do assalariamento na economia nacional pós-escravista.

3. O número de imigrantes europeus que entram nesse estado sobe de 13 mil na década de 1870 para 184 mil no decênio seguinte, e 609 mil no último decênio do século (Furtado, 1970, p. 128).

4. Ver tabulações por profissão elaboradas por Cardoso (1977).

O funcionamento da economia brasileira na República Velha é incapaz de incorporar, de maneira sistemática, o assalariamento. Sua dinâmica, puxada pela expansão da lavoura cafeeira e pela incorporação do trabalho semi-assalariado dos contratos de "colonato", somente é potente o suficiente para a incorporação de pequena parcela do trabalho livre, herdado do antigo setor de subsistência e, evidentemente, dos novos imigrantes. Em contrapartida, toda a massa ex-escrava e toda a grande lavoura de mais baixa produtividade econômica (açúcar, algodão, cacau e fumo), e até da borracha, no fim do século, conduzirão suas atividades econômicas de maneira intimamente associada ao setor de subsistência. Este, na República Velha, não foi absorvido pela expansão cafeeira, mas reproduziu-se de maneira autárquica ou subsidiou inúmeros arranjos de relações de trabalho com a grande lavoura de certa forma, os quais realimentaram a reprodução de ambos.

Os diversos censos econômicos dos anos de 1900, 1910 e 1920 continuaram a apresentar a estrutura ocupacional do Censo de 1872 – com exceção do "colonato" na cafeicultura e do assalariamento urbano, no estado de São Paulo –, não obstante o fim do regime escravista. Nesse quadro ocupacional, ver-se-á que o antigo setor de subsistência, forjado no período colonial e adensado por quase um século (1750-1840) de declínio/estagnação da grande lavoura, permaneceu praticamente intacto nessa nova fase da economia nacional, conservadas algumas das suas antigas características clássicas, embora também despontando com novos perfis.

6.1 O setor de subsistência, a Lei de Terras e a abolição

A grande propriedade territorial, fundada no regime colonial das sesmarias, detém simultaneamente domínio sobre a grande lavoura escravista, monocultora e destinada ao comércio externo, e sobre o setor de subsistência, operado, nesse último caso, mediante recurso às múltiplas relações de trabalho não-escravo que vinculam o agricultor familiar ao proprietário da terra. A produção dessa agricultura familiar, geralmente de gêneros de subsistência, parece ser o aspecto secundário de tal relação; a dependência social e pessoal do agricultor de subsistência em relação ao senhor de terras, por sua vez, é característica essencial.

Esse setor de subsistência sobreviveu à abolição da escravatura, entre outros fatores, por ser um subsistema independente do escravismo e, de certa forma, também autônomo relativamente à monocultura exportadora – embora não o seja em relação ao regime fundiário vigente.

Nota-se, portanto, que a crise da monocultura exportadora na primeira metade do século XIX e a crise do escravismo na segunda metade do mesmo século não produziram transformação radical no setor de subsistência, mas, ao

contrário, geraram sua reprodução em escala ampliada. Isso na verdade refletiu na substituição do regime das sesmarias, extinto em 1822, por meio de um estatuto ainda mais conservador de relações fundiárias: a Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), a qual, porém, é precedida por um regime transitório, vigente até 1850, que inovara o direito agrário com o reconhecimento da posse: "daí por diante, em lugar dos favores do poder público, a terra se adquire por herança, pela doação, pela compra e sobretudo pela ocupação – a posse, transmissível por sucessão e alienável pela compra e venda" (Faoro, 2000, p. 408).

Observa-se que a vigência desse regime de posse é transitória e breve na história econômica, bem como coincide com período de forte decadência da grande lavoura – contudo, tal regime foi completamente alterado com a Lei de Terras, de 1850. Esta reconhecia as sesmarias previamente concedidas em cada comarca ou paróquia e mesmo as posses obtidas no período anterior (1822-1850), desde que fossem encontradas nos registros cartoriais ou paroquiais então estabelecidos.

> Para o futuro punha-se termo ao regime das posses, admitida a transmissão das propriedades apenas pela sucessão e pela compra e venda (...) para o futuro as terras públicas só seriam adquiridas por meio de compra, com a extinção do regime anárquico das ocupações (...) (Faoro, 2000, p. 408-409).

Tal estatuto fundiário de 1850 corresponde, de certa forma, a um duplo golpe histórico: primeiramente liquida o sistema de posses fundiárias que se estabelecera em 1822 e que poderia transformar o setor de subsistência em regime de propriedade familiar; ademais, acaba com a possibilidade futura de transformação da mão-de-obra escrava liberta em novo contingente de posseiros fundiários, o que inclui ainda a possibilidade de criação de quilombos legais ou de estabelecimentos familiares legalizados.

Em lugar dessa transição histórica, que de alguma maneira se desenhara parcialmente a partir de 1822, recompõe-se o setor de subsistência sob a égide da grande propriedade:

> O lavrador sem terras e o pequeno proprietário somem na paisagem, apêndices passivos do senhor territorial que, em troca da safra, por ele comercializada, lhes fornece em migalhas encarecidas os meios de sustentar o modesto plantio. As precárias choupanas que povoam o latifúndio abrigam o peão, o capanga, talvez o inimigo velado, servo da gleba sem estatuto, sem contrato e sem direitos. O sistema das sesmarias deixou, depois de extinto, a herança: o proprietário com sobras de terras, que nem os cultiva, nem permite que outro as explore. Os lavradores, meeiros e moradores de favor são duas sobras que a grande propriedade projeta, vinculados à agricultura de subsistência, arredados da lavoura que exporta e que lucra (...) (Faoro, 2000, p. 418).

A transição do escravismo para o regime de trabalho livre não representa propriamente, no fim do século, a emergência de um regime assalariado em bases nacionais. Entretanto, graças ao regime fundiário recalibrado em 1850, a abolição trouxe os ex-escravos para o setor de subsistência, reforçando as relações de dependência social que vinculavam os trabalhadores livres à grande propriedade territorial. As muitas relações de trabalho não-assalariado que coexistiam com o trabalho assalariado na grande propriedade concorreram para depreciar o salário monetário e o próprio contrato salarial. Nesse período, as relações de trabalho não estavam protegidas por instituição pública.

A dimensão quantitativa desse setor de subsistência, com as características que aqui estão em destaque, pode ser identificada nas estatísticas demográfico-profissionais dos vários censos, posteriores à abolição (de acordo com os censos demográficos de 1872 a 1920), abordagem à qual, por ora, não se dedicará este texto.[5]

Em contrapartida, a emergência do setor de grande lavoura, movido a trabalho assalariado, e fortemente abastecido pela imigração, é uma realidade histórica que somente pode ser entendida dinamicamente se interpretada em conexão com a manutenção e a ampliação do setor de subsistência na economia. A conservação das relações fundiárias e de trabalho, intocáveis na transição da abolição, marcaram toda a economia e a sociedade da República Velha com evidentes sinais de atraso social e conservadorismo político. Tal "pacto" na República Velha, de alguma forma, condenou as forças sociais emergentes graças ao desenvolvimento da cafeicultura e do setor urbano a reproduzirem muitos dos traços da vida colonial. São Paulo, apresentando um diferente pacto social, é uma exceção, que não generaliza seu projeto de desenvolvimento para o conjunto do país. Ao contrário, acomoda-se plenamente à regência de uma ordem conservadora, sem dinamismo próprio, até a derrocada política em 1930.

7 A QUESTÃO SOCIAL DEPOIS DA ABOLIÇÃO

O século XX é um período histórico privilegiado, mas contraditório no que tange à reflexão sobre a questão social brasileira. O pensamento social sobre a formação do país diversifica-se e, até certo ponto, a própria história acelera-se em decorrência da emergência de novos atores após a abolição da escravatura. Ocorrem ainda diversos surtos de industrialização que irão emergir até a década de 1930. Depois desses surtos, o país experimentará processo intenso de

5. Para o Censo Demográfico de 1872, o setor de subsistência pode ser deduzido por exclusão das categorias urbanas assalariadas e dos escravos, tomando-se por base a mencionada tabulação de Cardoso (1977).

industrialização, até o início da década de 1980. Posteriormente, a economia passa por um longo período de relativa estagnação.

Todavia, a questão social brasileira clássica do século anterior, que desembocara na abolição, aparentemente esgotou-se em um ato formal – a Lei Áurea –, e a sociedade que se estruturou a partir de então já não era vista como em dívida profunda com as necessidades do mundo moderno em termos de mudança das relações sociais. Ao mesmo tempo, a reflexão sobre a questão social *extrapola o campo da política para outras esferas da vida em sociedade*, a exemplo da literatura social e regional, do banditismo rural, do conflito religioso e dos problemas decorrentes das secas etc., englobando muitas outras situações dentro do contexto brasileiro, mas sem um eixo geral de cunho político e sem abrangência nacional.

A partir da questão social focalizada provisoriamente na transição do regime de trabalho escravo para o regime de trabalho livre (não-escravo), ver-se-á que se perde o próprio objeto – as relações sociais estruturantes, que tinham mobilizado a sociedade e a política em nível nacional à época do escravismo. Com a abolição do regime de trabalho escravo, emergem e exacerbam-se vários problemas de iniqüidade nas condições de vida da maioria da população – ex-escravos, homens pobres brancos, pretos e pardos libertos antes da Lei Áurea. Tais problemas, conquanto graves e até explosivos – para citar o exemplo clássico que é Canudos –, não assumem o caráter político e social que tivera a questão social da escravatura. São interpretados de diferentes maneiras pela sociedade convivente: são enfocados de modo restrito como questões regionais, problemas étnicos, movimentos messiânicos, problemas sociais resultantes das secas, banditismo rural etc. Somente mais tarde – na década de 1960 – irão se configurar na agenda dos setores de oposição política de esquerda – a chamada questão agrária.

A sociedade que se forja no Brasil depois da abolição carrega no seu âmago duas questões mal resolvidas do século anterior: as relações agrárias arbitradas pelo patriciado rural, mediante a Lei de Terras (1850), profundamente restritiva ao desenvolvimento da chamada "agricultura familiar"; e uma lei de libertação dos escravos que nada regula sobre as condições de inserção dos ex-escravos na economia e na sociedade pós-abolição.

Tal sociedade de grandes proprietários de terra e de poucos homens assimilados ao chamado mercado de trabalho inaugurou o século XX impregnada pela desigualdade de oportunidades e pelas condições de reprodução humana impostas à esmagadora maioria dos agricultores não-proprietários e trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época.

No que se refere a esse enorme contingente, no país continental que é o Brasil, vê-se que, no século XX, a história social, a literatura social e a história econômica, com seus diferentes olhares metodológicos sobre a sociedade, con-

tam diversas versões sobre a grande dramaticidade das condições de vida da base da pirâmide social. Falta, surpreendentemente, nesses olhares, uma leitura política sobre as raízes desse mal-estar social, que não ganha sua conversão em problema político social nacional, diferentemente do que ocorrera no século XIX.

Na verdade, a terra e o homem que se configuram no Brasil na primeira metade do século XX constituem um mundo de exclusão e violência, contido precariamente nos mundos dos vários "sertões" abordados pela literatura social e regional, sob a égide de um patriciado agrário, respaldado pelos direitos absolutos da Lei de Terras.

7.1 O setor de subsistência e a rebeldia social na República Velha

A história social das populações não incluídas no bloco do poder na Primeira República é cheia de campos vazios. Uma parte das classes sociais subalternas – o proletariado urbano, por exemplo – ingressa na história, ainda que de maneira clandestina, protagonizada pelo Partido Comunista,[6] e é objeto de pesquisa sistemática meio século depois, nos institutos de pesquisa e nas academias fortemente influenciados pelo marxismo. No entanto, a população selecionada para essa investigação de alguma maneira escapa da curiosidade intelectual-acadêmica – com exceção da leitura episódica que daria conta das rebeliões que ocorreram na República Velha, a maior parte delas tendo por cenário aquilo a que se está chamando de setor de subsistência nacional.

Uma pesquisa bibliográfica sobre esse pedaço esquecido do Brasil provavelmente encontraria maior destaque na literatura social-regional, que pode-se dizer inaugurada pela obra clássica *Os Sertões,* de Euclides da Cunha, que influenciou no Brasil várias gerações literárias, as quais, de alguma forma, retomariam o tema dos sertões na literatura regional, conforme se verá adiante.

Na República Velha, conquanto não se trabalhe com o conceito da "questão social", a exemplo da questão do trabalho escravo no século XIX, experimenta-se um quadro difuso de rebelião social urbana e rural, que se traduz em eventos muito diferenciados de conflito em praticamente todo o "sertão" brasileiro. Canudos (1895-1998), Contestado (1912-1916), Juazeiro (1889-1934), e Caldeirão (1936-1938) são episódios muitos diversos, com conotações ora de messianismo puro, ora da luta pela terra, violentamente combatida pelas armas da República. Todos eles surgem no território dos sertões e no espaço social daquilo que tem sido definido como setor de subsistência da economia brasileira.

6. Para uma abordagem de pesquisa sobre as classes médias e o proletariado na Primeira República, ver Pinheiro (1978).

Nessas cinco décadas da República Velha, bem como na década de 1930, os sertões foram o campo de conflito aberto entre vários tipos sociais forjados no setor de subsistência: coronéis e jagunços, cangaceiros, místicos e até grupos armados de procedência urbana, como o foi a Coluna Prestes, que percorreu e descobriu, para sua enorme surpresa, o Brasil real dos sertões – completamente desintegrado do Brasil urbano ou litorâneo.

Canudos, Contestado e Caldeirão – Juazeiro em menor grau – apresentam alguns elementos comuns, não obstante a relativa distância geográfica, e mesmo histórica, que os separa: são movimentos sociais organizados no interior do setor de subsistência da economia; apresentam e recuperam elementos do catolicismo popular algo impregnados na memória e resgatados na mobilização popular; ignoram ou explicitamente denunciam a estrutura da propriedade latifundiária preexistente; e, finalmente, são combatidos e dizimados militarmente pelas forças da ordem da República, o que resultou em sua eliminação física – com exceção de Juazeiro. Seus líderes e seus seguidores constituem uma população pobre, mestiça e desintegrada da economia agrário-exportadora e urbana, que então constituía o chamado pólo dinâmico da economia brasileira. Tais características comuns são, provavelmente, um eixo fatal que condena esses movimentos a uma espécie de pacto do esquecimento nacional.

O gênio literário Euclides da Cunha salvou a maior dessas rebeliões do destino comum a que todas elas vinham sendo condenadas ao longo da história: de serem tratadas como conflitos locais, particulares, produto de fatores pré-políticos e/ou fanatismo religiosos sem muita importância para a formação da sociedade e da história nacional, e interpretadas pelo *establisment* formador das idéias e das agendas da pesquisa acadêmica.

Os Sertões, a juízo de muitos a maior obra da literatura brasileira do século XX, tendo completado em dezembro de 2002 cem anos de sua primeira edição, propôs um desafio intelectual novo, qual seja o da interpretação do Brasil incorporando os seus "sertões", até então esquecidos ou desvalorizados. Tal desafio intelectual, ao qual provavelmente o autor propusera- se com muita força e convicção, teve repercussões profundas na história da literatura brasileira,[7] e influência muito precária na história econômica e na pesquisa sociológica – esta última, na segunda metade do século XX, é feita basicamente nas instituições universitárias.

A divisão de *Os sertões – a terra, o homem, a luta* – é paradigmal não apenas pelo seu aspecto formal; ela é principalmente substantiva. É uma ten-

7. A literatura regional brasileira, a partir de A bagaceira, de José Américo de Almeida, tematiza os sertões e o sertanejo brasileiros em várias outras obras clássicas.

tativa de compreender e interpretar o Brasil profundamente, trazendo à baila o setor de subsistência da economia, no qual se dá essa luta desigual do homem despossuído na terra inóspita, sob o jugo de senhores proprietários absenteístas. Sem tais elementos, a sociedade e a economia brasileiras ficam carentes de traços essenciais de sua formação. E, sem essa recuperação histórica, os problemas contemporâneos de desigualdade, marginalidade e pobreza parecem insondáveis, aparentemente efeitos sem causa.

7.2 Rupturas com o modelo de economia de subsistência: as experiências do sertão

A constituição de experiências sociais e econômicas de comunidades que superaram os limites e as barreiras sociais da economia de subsistência e desenvolveram importantes estratégias de desenvolvimento, integradas ao mercado interno regional, talvez seja a grande novidade, a ser investigada pela constatação e pela comparação do que teria ocorrido em comum no Arraial de Bom Jesus, em Juazeiro, e na Comunidade do Caldeirão. Contestado não foge a esse enfoque, mas merece análise à parte, em razão de peculiaridades regionais que não serão destacadas neste texto.

O movimento que impeliu à constituição dessas comunidades apresentou claramente uma ruptura com o padrão de hegemonia da economia política dominante. Agricultores, artesãos, pequenos comerciantes, beatos, romeiros etc., que se aglutinaram nessas localidades e formaram assentamento humano, fizeram-no fora dos domínios físicos e patrimoniais do latifúndio; criaram novas relações econômicas entre si e com o mercado exterior às aglomerações microurbanas aí formadas; e produziram individual ou coletivamente amplo excedente que permitia expansão, até mesmo acelerada, do estoque de bens sob controle da comunidade e/ou de sua direção religiosa. *A construção ou a reconstrução de igrejas, cemitérios, açudes, casas, cercas, e uma lista variável de empreendimentos*, em curto período, possibilitou e foi possibilitada pela cooperação interprofissional do povo simples. Tal processo de mobilização é estranho ao regime de economia de subsistência, uma vez que todo ele é subordinado a relações de lealdade e dependência das famílias a um proprietário absenteísta ou não.

7.2.1 Canudos

O local onde se ergueu Canudos fora sede de uma velha fazenda de gado à beira de Vaza Barris e era, até 1890, "uma tapera de cerca de cinqüenta capuabas de Pau-a-Pique" (Cunha, 2000, p. 184). De 1893, data em que ali chegou Conselheiro, até 5 de outubro de 1898, quando é completamente derrotada e arrasada pelo Exército, edificara-se uma cidade de aproximadamente 30 mil pessoas. Restaram ainda, depois de longo cerco e destruição pela artilharia,

5.200 casas cuidadosamente contadas, segundo Euclides. No dia 6, acabaram de destruí-las, não deixando no Arraial pedra sobre pedra.

Da leitura atenta das descrições de Euclides da Cunha percebe-se na trajetória do Conselheiro um movimento de organização não apenas religiosa, mas da própria economia popular, por meio das mais variadas iniciativas:

> Antonio Conselheiro há vinte e dois anos, desde 1874, era famoso em todo o interior do Norte e mesmo nas cidades do litoral (...). Vinha de uma peregrinação incomparável de um quarto de século, por todos os recantos do sertão, onde deixara como enormes marcos, demarcando-lhe a passagem, as torres das dezenas de igrejas que construíra; fundara o arraial do Bom Jesus, quase uma cidade; de Xorroxó à Vila do Conde, de Itapecuru a Jeremoabo, não havia uma só vila ou lugarejo obscuro, em que não contasse adeptos fervorosos, e não lhe devesse a reconstrução de um cemitério, a posse de um templo ou a dádiva providencial de um açude (...) (Cunha, 2000, p. 227).

Conquanto pouco se saiba das relações econômicas concretas da Comunidade de Canudos, não há dúvida de que esta superou de longe o estágio pretérito da economia de subsistência pecuária da região do Vaza Barris e estabeleceu relações comerciais múltiplas com as cidades vizinhas. Também é certo que tais atividades eram constituídas pela cooperação interprofissional – carpinteiros, pedreiros, artesãos, jagunços, agricultores, prestadores de serviços etc., todos cooperando em nome da fé, mas muito fortemente envolvidos com o comércio. Sabe-se, ainda, que a atividade econômica que exerciam atendia-lhes necessidades básicas e gerava excedentes, os quais a comunidade, sob a direção de Conselheiro, se apropriava, sob a forma dos muitos investimentos comunitários descritos, bem como de tantos outros de caráter familiar, sobre os quais não há muita informação.

Tal projeto de economia escapa completamente aos limites da economia política dominada pelos coronéis da República Velha, no domínio dos quais o semi-árido nordestino constituíra um dos mais atrasados rincões do setor de subsistência nacional.

7.2.2 Juazeiro

Quase à mesma época em que Conselheiro inaugurava seu arraial em Canudos, surgia no interior do Ceará um movimento religioso, de forte apelo popular, sob a liderança do Padre Cícero Romão Batista. Os milagres atribuídos à Beata Maria de Araújo durante vários meses, em 1889, provocaram intenso movimento de romarias com destino a Juazeiro, que tradicionalmente já era muito intenso nos anos de secas, e tornaram-se mais regulares nos demais anos, até 1934, quando morreu o Padre Cícero.

Esse movimento religioso-popular e sua liderança constituem em Juazeiro o exemplo mais notável de ruptura com a economia política do

setor de subsistência, inaugurando um importante assentamento humano nos sertões, com algumas relações de trabalho e fundiárias novas, embora não tenham rompido politicamente com a ordem republicana e com o jogo do poder dos coronéis do sertão.

A zona rural e a comunidade urbana de Juazeiro convertem-se em pólo aglutinador de trabalhadores sem terra, romeiros, artesãos-industriais, comerciantes, prestadores de serviços etc., de sorte que, entre 1889 e 1909, a vida antes precária evoluiu para novo patamar:

> A atividade econômica principal de Juazeiro, entretanto, provinha de suas florescentes indústrias artesanais. Desenvolveram-se para atender às necessidades do consumo do povoado em ascensão e como uma resposta oportuna à incapacidade das áreas rurais limitadas de Juazeiro para absorver os imigrantes nas áreas agrícolas, de imediato após a [sua] chegada (...). A princípio dedicavam-se tais atividades à construção de casas, assim como à manufatura de vários artigos de uso doméstico, confeccionados com matéria-prima local: louças de barro, vasos, paredes, cutelaria, sapatos, objetos de couro, esteiras de fibras vegetais, cordas, barbante, sacos e outros receptáculos para estocar e expelir gêneros alimentícios (Della Cava, 1976, p. 125).

Juazeiro é experimento vivo, embora politicamente limitado, de superação do regime de economia de subsistência, situado em região onde essa economia é fortemente afetada, entre 1877 e 1915, por quatro secas de grandes proporções (1878, 1888, 1898 e 1915), tendo a primeira matado 57 mil pessoas.

De albergue para retirantes e ponto de encontro de romeiros, a cidade converte-se naquilo que ainda hoje ostenta: uma experiência de desenvolvimento econômico-religioso, fora dos domínios do latifúndio rural e dos coronéis da região. Todavia, o próprio Padre Cícero tornou-se novo coronel e patriarca do vale, grande proprietário de terras e imóveis urbanos, tendo exercido, porém, um controle social distinto sobre os seus adeptos, mesmo sem ultrapassar os limites da ordem estabelecida.

7.2.3 Caldeirão

A Comunidade do Caldeirão (1931-1938), liderada pelo Beato José Lourenço, amigo de Padre Cícero, instalou-se em terras cedidas por este último, considerado um patriarca, para serem cultivadas pelo Beato e sua gente, e de fato transformou todas as relações de poder na região até ser liquidada pelas armas da Polícia Militar do Ceará. A proposta comunitarista do Caldeirão, diferentemente do Juazeiro, mudara por completo as relações econômicas e sociais no lugarejo, introduzindo ali um projeto popular e religioso de vida em sociedade, ao mesmo tempo em que instalara uma forma de cooperação econômica altamente desenvolvida.

Há evidências de que no local se tenha formado não apenas um assentamento precoce da reforma agrária popular, como também um distrito rural de produção artesanal e industrial de caráter "multifuncional":

> Existiam oficinas de carpintaria, funilaria, curtume, ferraria etc. Tudo fabricado no Caldeirão: as canecas d'água, chaleiras, cuscuzeiras, litros de medição, candeeiros etc. No curtume tratavam o couro para a fabrico de selas para os cavalos, arreios, gibões, alforges, sapatos, alpargatas, chinelos de rabicho. Na carpintaria, além dos móveis simples das casas fizeram também as portas da capela. Além disso, o mais importante foi a construção do engenho de rapadura, todo ele feito artesanalmente (...) (Maia, 1992).

A experiência do Caldeirão transcende os limites sociais do Juazeiro e, ainda que menos conhecida que aquele, contém elementos internos de muita relevância no que concerne ao foco desta seção: propostas de ruptura com o setor de subsistência. Há também forte evidência, pela quantidade e pela qualidade de bens saqueados pela polícia militar por ocasião da invasão perpetrada em 1938, da ocorrência de um nível de produção e de excedente relativamente elevado no Caldeirão; e, ainda mais, de que tal excedente tenha sido produzido e desfrutado pela comunidade em bases não-capitalistas, em plena República Velha.

Tudo indica, na Comunidade do Caldeirão, que o projeto de produção comunitária tenha alcançado alto grau de integração de todos os seus indivíduos; que tenha realizado formas multifuncionais agrícolas e não-agrícolas de incorporação de atividades, profissões e funções; e que o excedente econômico tenha sido suficiente para desenvolver e atender a muitos outros projetos comunitários (igrejas, cemitérios, açudes, engenhos etc.), além da existência de apreciáveis excedentes pecuários e agrícolas.

No entanto, a propriedade da terra terminou por se constituir em um tendão de Aquiles do movimento, visto que veio a ser reclamada pelos herdeiros legais de Padre Cícero – a Ordem Salesiana –, iniciando-se aí o processo de demolição física e social da experiência em pleno período do Estado Novo.

As rebeliões agrárias e as religiosas durante o período da República Velha e do Estado Novo podem ser lidas de muitas maneiras pelos diversos olhares das ciências sociais. Para o que ora interessa destacar, revelam enorme potencial econômico de setor de subsistência, abafado pelo jugo do latifúndio e da economia política dos coronéis, herdada do século XIX. Tais rebeliões não configuram uma questão política, tampouco representam ameaça à ordem econômica preexistente, mas ajudam a entender e a interpretar o país que ainda caminharia por todo um longo ciclo econômico de 1930 a 1980, sem mudanças sociais significativas que permitissem incorporar o potencial produtivo do seu setor de subsistência.

Ainda que não logrando mudar o *status quo*, merece destaque nas experiências de Canudos, Juazeiro e Caldeirão a capacidade de mobilização e desenvolvimento dessas comunidades, quando romperam seus laços de dependência ao latifúndio e à economia política da grande propriedade fundiária que as albergava anteriormente, no que se denominou, aqui, de setor de subsistência. Isso instiga à releitura e à interpretação dessas experiências, até porque os desafios sociais por elas enfrentados são reapresentados historicamente, conforme se verá adiante.

8 O LONGO CICLO DA INDUSTRIALIZAÇÃO (1930-1980) E O SETOR DE SUBSISTÊNCIA

A Revolução de 1930 demarca um outro momento de inflexão da história econômica e social brasileira, tão importante quanto foram a Abolição e a Independência política no século XIX. Por isso, nesse contexto de nova transição política e econômica, é relevante conceituar ou reconceituar a categoria colonial *setor de subsistência*. Questiona-se, ainda, se faz sentido utilizá-la como noção ou conceito relevante para compreender e interpretar a economia e a sociedade atuais.

Novamente, cabe a pergunta feita na seção anterior, relativamente ao escravismo: a emergência de novo ciclo econômico e de novo padrão de acumulação de capital na economia brasileira a partir de 1930 é mudança econômica e social capaz de eliminar o setor de subsistência da economia? Ou tal setor será t ambém reproduzido nesse processo?

Observa-se que o *setor de subsistência* aqui considerado compreende o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas que não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos.

Tais atividades e relações sociais são uma herança da economia colonial, as quais se mantêm com o fim do escravismo e a revivescência de economia primário-exportadora nas três primeiras décadas do século XX. A crise do modelo primário exportador a partir de 1929 e a mudança do comando da elite política com a Revolução de 1930 demarcam na história econômica o início de um período de industrialização, ainda restringido no Pré-Guerra, mas claramente fomentado no Pós-Guerra. Nesse contexto histórico, seria previsível que fosse vista teoricamente como irrelevante a persistência de um largo setor de subsistência na economia que se industrializava e se urbanizava. Pelo menos, esta tese é a prevalecente nos diversos campos teóricos – tanto da esquer-

da quanto da direita (ver subseção 8.3) – que analisam o desenvolvimento econômico ou o desenvolvimento capitalista no Brasil durante o meio século de crescimento acelerado (1930-1980).

A história econômica e social do Brasil posterior a 1930 praticamente ignora o setor de subsistência como categoria digna de se constituir em objeto de estudo especializado. Isso não significa a assunção de sua inexistência, mas o pressuposto de sua irrelevância teórica. Contudo, para a pesquisa ora empreendida, o setor de subsistência é uma noção da história econômica relevante e, pelo menos por hipótese, tem de ser investigado. Há que dimensioná-lo, por um lado, nos diversos censos demográficos e agropecuários realizados a partir de 1930 até o presente; mas é importante também refletir, por outro lado, sobre a configuração teórica contemporânea dessa massa de informações que se coleta nos censos. Os enfoques empíricos (ver subseção 8.1) e teóricos (ver subseção 8.3) são a ponte entre o período desta análise (1930-1980) e aquele abordado nas seções precedentes – perseguindo sempre a categoria *setor de subsistência*.

8.1 Dimensão rural do setor de subsistência

Nesse ciclo de crescimento industrial de meio século, houve uma bem-configurada estratégia de industrialização, claramente planejada no Pós-Guerra, e um movimento de urbanização do conjunto da sociedade, que aparentemente absorveu nas metrópoles e nas cidades de médio porte o imenso contingente demográfico componente do chamado setor de subsistência. No entanto, tal absorção esteve longe de eliminar esse setor. Em primeiro lugar, porque a transposição demográfica da população agrícola não está associada ao crescimento tão-somente de uma massa assalariada no mercado urbano, mas também do enorme contingente de trabalhadores sem vínculo com economia formal. Em segundo lugar, porque permanece no setor agrícola um contingente expressivo de agricultores de subsistência, sem inserção no mercado de trabalho.

Em contrapartida, ainda nesse ciclo expansivo da economia brasileira, os problemas agrários não resolvidos na República Velha retornaram metamorfoseados pela configuração de uma *questão agrária* na década de 1960, "resolvida" pelo regime militar mediante a equação conservadora da modernização técnica, sem reformas.[8]

O fim do regime militar e do longo ciclo de expansão da economia brasileira no início dos anos 1980 pôs fim ao modelo de transferência dos excedentes de mão-de-obra do setor rural para a economia urbana, considerado, à

8. Para análise mais específica, ver Delgado (2004).

época, funcional ao desenvolvimento econômico (ver subseção 8.2). Na verdade, a dimensão do setor de subsistência rural, que já era muito expressiva no início dessa década, experimentou alargamento com os mais de vinte anos de relativa estagnação urbano-industrial, seguida por um processo de ajustamento da economia rural à estratégia do agronegócio, que em nada favoreceu a absorção do setor de subsistência.[9]

As estatísticas demográficas e as agropecuárias dos dois últimos censos (Censo Demográfico 2000 e Censo Agropecuário 1996) são as fontes empíricas mais gerais de que se dispõe para quantificar na atualidade a noção de setor de subsistência na forma em que aqui se propõe (ver tabelas 1 e 2).

A medição empírica do setor de subsistência rural na atualidade apropria-se de noção já utilizada na histórica econômica por Celso Furtado, na qual é reconhecido pelo fato de não gerar excedentes de renda monetária, ou fazê-lo em proporções reduzidas.

Furtado atribuía tal característica ao fato desse setor produzir sob condições técnicas tão precárias, sob o enfoque mercantil, muito embora "adequadas" às relações sociais e fundiárias prevalecentes na economia da grande propriedade colonial.

Cremos que essa noção de agricultura familiar de subsistência, no conceito de agricultura sem excedentes monetários ou com baixos excedentes, é perfeitamente aplicável à parcela majoritária da contemporânea agricultura familiar brasileira. Isto pode ser medido, conforme o confronto dos dados de estabelecimentos da agricultura familiar, apurados no Censo Demográfico de 1996, e seu respectivo valor de produção (no entorno de um salário mínimo/mês por estabelecimento), que praticamente a caracteriza como atividade "sem excedentes monetários".

Muito recentemente (2001), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quantificou e qualificou o que oficialmente se define como agricultor familiar, classificação válida para acesso às políticas específicas da agricultura familiar. Tal classificação é muito útil para os propósitos analíticos do presente trabalho, pois permite aplicar o conceito predefinido de economia de subsistência a uma dada base empírica.

Partindo do conceito estatístico de "estabelecimento agropecuário", o estudo do MDA definiu agricultor familiar[10] com base em um conjunto de variáveis: "direção do processo produtivo", "uso predominante de mão-de-obra familiar"

9. Ver Delgado (2004).

e "limite físico regional do tamanho do estabelecimento". Com esses critérios, realizou várias estratificações; entre elas, a que importa diretamente a este estudo é a do valor bruto de produção do estabelecimento familiar, como segue:

TABELA 1
Estratificação de agricultores familiares, segundo valor de produção medido em salários mínimos-mês (1996)

Estratos (em s.m.)	Ponto médio (em s.m.)	% de estabelecimento	% acumulado	Número de estabelecimentos (em mil)
Zero	0	8,2	8,2	339,4
De zero a 2,1	1,0	68,9	77,1	2.852,0
De 2,1 a 5,6	3,85	15,7	92,8	649,9
De 5,6 a 8,5	7,0	4,6	97,1	190,4
De 8,5 a 19,4	13,95	1,7	98,8	70,4
Maior que 19,4		0,8	99,6	33,1
Total			**99,6**	**4.139,4**

Fonte: FAO/Incra/MDA (2000, p. 36). Elaboração do autor.

Observa-se que, dos cerca de 4,14 milhões de estabelecimentos familiares, 77% geraram um valor bruto de produção de até dois salários mínimos, com o ponto médio da classe modal situado em um salário mínimo. Esse tipo de estabelecimento, por seu caráter familiar e pelo fato de não produzir excedentes (valor de produção familiar abaixo de um salário mínimo *per capita*), configura-se plenamente na condição de "economia de subsistência".

Contudo, há outras fontes de renda familiar que o conceito estatístico de estabelecimento agropecuário não capta. Recorrendo-se a outro conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – o da renda monetária total do domicílio rural –, tem-se situação menos dramática dos números da economia de subsistência, mas não menos significativa, conforme demonstra a segunda estratificação apresentada na tabela 2.

10. Um caminho alternativo para dimensionar o tamanho da força de trabalho rural integrante da economia familiar é o da desagregação da População Economicamente Ativa (PEA) rural por "atividades" e "relações de trabalho", conforme classificação das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads). Por esse critério temos da PEA rural em 2002 (última Pnad) que cerca de 71,9% estão ocupados em relações não assalariadas. Essa proporção é de 70,4 % na Pnad de 1993.

TABELA 2
Estratificação de renda domiciliar total no Censo Demográfico de 2000 (em salários mínimos)

Classes de rendimento domiciliar total (em s.m.)	Ponto médio (em s.m)	% familiar	% acumulado	Nº de famílias (em mil)	Nº de famílias acumuladas
Até 1	0,536	37,45	37,46	2.955,8	2.955,8
De 1 a 2	1,644	25,62	64,07	2.021,3	4.977,1
De 2 a 5	3,17	25,34	89,41	1.999,6	6.976,7
De 5 a 10	6,83	7,97	97,38	628,9	7.605,6
Mais de 10	14,23	3,61	100,0	285,0	7.890,5

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 2000). Elaboração do autor.

Pela medida da renda domiciliar (familiar) rural apresentada na tabela 2, observa-se que 64% dos domicílios no ano censitário obtêm renda monetária aquém de dois salários mínimos – o ponto médio e o mediano do estrato de renda mais alto (de um a dois salários mínimos) praticamente coincidem em 1,64 salário mínimo. Por seu turno a renda familiar *per capita* desses domicílios é igual ou menor a meio salário mínimo *per capita*, assumindo-se a média de quatro pessoas por domicílio. Essa linha (um quarto de salário mínimo *per capita)* é também conhecida como linha de extrema pobreza ou linha de indigência.

As características dessa estratificação de renda familiar rural até dois salários mínimos praticamente incluiriam toda a população aí representada (cerca de 5 milhões de domicílios) na mesma condição dos estabelecimentos familiares da tabela 1, que geram valor de produção de até dois salários mínimos. Ambas as populações situam-se estatisticamente muito próximas da noção de economia de subsistência aqui utilizada. *Grosso modo*, pode-se dizer que três quartos dos estabelecimentos – segundo os dados de produção familiar rural – situam-se no setor de subsistência da economia rural, ou são também definidos estatisticamente como abaixo da linha de pobreza (renda *per capita* familiar abaixo de um quarto do salário mínimo).

8.2 Dimensão conjunta de setor de subsistência e trabalho informal urbano

Conquanto distinto do setor de subsistência rural, o trabalho informal urbano, objeto de estudo de Theodoro (2004), somado ao setor de subsistência rural, alarga sua dimensão ocupacional à medida que a economia entra em relativo declínio após 1981.

Uma informação pontual, a comparação entre os Censos de 1980 e 2000 dos setores formal e informal dos mercados de trabalho brasileiros (ver tabela 3), corrobora essa linha de argumentação. Em 1980, ao fim do ciclo de expansão de cerca de cinqüenta anos de industrialização e urbanização intensivas, o setor formal do mercado de trabalho (empregados com carteira e autônomos contri-

buintes, mais funcionários públicos e empregadores) atingiu o pico de absorção da PEA (55,6%), enquanto no mesmo ano o setor de subsistência, acrescido do emprego informal e dos desempregados, correspondia a 43,4% da PEA.

TABELA 3
Comparação entre os setores formal e informal entre os Censos de 1980 e 2000

	% da PEA Censo de 1980	% da PEA Censo de 1990
I – Setor Formal = (1+2)	**55,6**	**43,1**
1 Subtotal – trabalhadores	53,8	40,7
1.1 Empregados contribuintes à Previdência	43,8	31,8
1.2 Conta Própria – contribuintes (idem)	6,6	4,1
1.3 Funcionários públicos contribuintes	3,4	4,8
2 Empregadores contribuintes à Previdência	1,8	2,4
II – Setor de Subsistência (+) Informalidade Desprotegida (3+4+5+6+7)	**43,4**	**54,4**
3 Conta Própria sem contribuição à Previdência[1]	16,9	14,9
4 Não-remunerados em apoio à produção	4,6	3,3
5 Produção para autoconsumo	-	2,5
6 Desempregados involuntários	2,1	15,0
7 Empregados assalariados sem carteira e sem contribuição	19,8	18,7

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (mão-de-obra) – Brasil, 1980; e Tabulações Avançadas, 2000. Elaboração do autor.
Nota: [1]Esta variável é utilizada como componente do setor informal, mas sabe-se que está superestimada em vista de haver longa proporção de segurados da Previdência Rural não-contribuintes (em torno de 10 a 12% da PEA), a qual deveria ser elevada ao setor formal. Este último é aqui definido pelo critério de proteção previdenciária e não pelo critério estatístico da contribuição financeira.

Passados vinte anos de relativa estagnação econômica e certamente de desativação de amplos segmentos industriais, a População Economicamente Ativa cresceu 76%, incorporando cerca de 33 milhões de novos indivíduos. No ano 2000, o perfil ocupacional dessa nova PEA era completamente distinto. Apenas 43,1% mantiveram-se no setor formal (contra 55,6%, em 1980), enquanto 54,4% estavam albergados nesse setor de subsistência mesclado pela informalidade urbana.

A dimensão do fenômeno e sua significação socioeconômica clamam por um novo olhar teórico e histórico sobre esse "setor", caracterizado por pobreza e desigualdade, na sua longa história evolutiva.

8.3 "Approach teórico" do setor de subsistência

A abordagem histórica precedente revela – ao longo de mais de duzentos anos da história econômica, período sobre o qual detém-se algum grau de informação e conceituação comparável – expressivo conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que ocupam a maior parte da população brasileira e que escapam às caracterizações clássicas do regime de trabalho escravo ou do regime capitalista assalariado. Esse setor, aqui denominado segundo a noção colonial com a qual a história econômica o tratava, é chamado de setor de

subsistência. Por sua vez, a permanência desse setor, com alguma metamorfose, na economia industrial, urbana e rural do século XX, absorvendo, já no seu fim, cerca de três quartos da força de trabalho rural, reintroduz um gigantesco desafio teórico – que, é válido ressaltar, quase nunca foi enfrentado no pensamento econômico e social do país. Existe muita reflexão sobre a formação do proletariado, das classes médias, do empresariado e da elite dirigente, mas sobre a base da população, excluída dessas classes, a pesquisa é escassa – embora não o seja a população.

Sobre o setor de subsistência pesam inúmeros anátemas, estigmas e preconceitos intelectuais, que em geral afastam os pesquisadores da reflexão sobre algo que não é uma categoria histórica ou teórica comum à história econômica da Europa ou da América, matrizes do pensamento mundial e ponto de referência para comparações.

Na literatura da história econômica e social da Europa, há um campesinato e um sistema de corporações de ofício que o capitalismo industrial dissolve e depois absorve ou exporta para as colônias. Na América do Norte, há uma sociedade indígena primitiva que a expansão capitalista destrói, substituindo-a por um regime familiar rural, no contexto de um capitalismo reestruturado em sua base agrária. As frações de população que ainda subsistem dos antigos regimes feudal e indígena na Europa e na América do Norte são francamente residuais e certamente sem nenhuma conotação que se aproxime da trajetória histórica brasileira.

Todavia, quando se adotam em bloco categorias e teorias sobre o desenvolvimento capitalista da Europa e da América, provavelmente deixa-se de apreender aspectos cruciais da realidade, os quais escapam dessa malha teórica. Há um setor de subsistência na economia/sociedade atual que não pode ser denominado de "resíduo feudal", tampouco de "exército industrial da reserva" ou de "resíduo da comunidade primitiva", e que não se encontra em processo de aculturação e adaptação à economia e à sociedade capitalista.

Ora, cerca de dois terços da população rural brasileira *hoje* dependem da economia de subsistência (ver dados da tabela 2) e a maior parte da população brasileira *sempre* retirou seus meios de subsistência dessas e nessas relações de trabalho. Tais atividades e relações de trabalho caracterizam-se historicamente pelos baixíssimos níveis técnicos, e reproduzem relações de trabalho, de sorte que vêm gerando dependência social e forte exploração humana. A perpetuação histórica dessas relações indica uma matriz de desigualdade e pobreza que se mantém, sem rupturas, ao longo da história. Mas isso não é efeito sem causa. Não é uma categoria residual, transitória e subsidiária do desenvolvimento capitalista e nem cabe nas categorias aproximativas da história econômica e social da Europa ou da América do Norte. Tampouco é uma comunidade indígena rema-

nescente e resistente à dominação branca, como o são na América Latina os grupos indígenas do México e, na Zona Andina, os grupos indígenas da Bolívia, do Equador e do Peru. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileiras é o espaço das relações de dominação das populações excluídas de um modo especificamente capitalista de exploração econômica, sendo tais relações submetidas ao jugo político do poder patrimonialista.

O desenvolvimento capitalista no setor rural, na indústria moderna e nos serviços não tem sido (nem é) capaz de incluir e absorver o setor de subsistência – não o foi na sua fase primário-exportadora, nem no ciclo industrial (1930-1980), e muito menos sê-lo-á na era da globalização e do neoliberalismo econômico. Sua inclusão, que foi admitida teoricamente como uma *lei de tendência*, à direita e à esquerda, como dinâmica inerente ao próprio desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, é uma entre tantas precárias teorizações que se dissolveram no ar, fruto de uma reflexão marxista a-histórica e teleológica. Não resiste à análise da história econômica brasileira, muito embora estivesse e ainda esteja na cabeça de muitos pesquisadores que pautaram tal história e a pesquisa social do Pós-Guerra.

O tamanho do setor de subsistência é uma informação da maior importância, e não apenas pelo seu lado quantitativo, embora sua dimensão seja uma característica ultra-relevante para que se possa interpretar seu papel ocupacional intra e interciclos de desenvolvimento da economia dos mercados no Brasil.

Viu-se, nas seções precedentes, que o setor de subsistência desempenhou o papel ocupacional principal na economia colonial; cumpriu função primordial na passagem do regime escravista para o de trabalho livre, na República Velha; e que, finalmente, no longo ciclo de industrialização do Pós-Guerra, o mercado de trabalho formal avançou, mas nem de longe logrou dissolver o setor de subsistência. Por fim, quando se exaure o ciclo de industrialização intensiva do Pós-Guerra, o setor de subsistência volta a crescer.

Algumas teorias do desenvolvimento econômico em voga no Pós-Guerra – como, por exemplo, Lewis e Mellor –[11] reconheciam implícita ou explicitamente um setor de subsistência na economia rural, ao qual atribuíam produtividade marginal do trabalho nula, bem como papel explícito de transferência de força de trabalho ao setor urbano e industrial como "função" a ser cumprida para desenvolver a economia industrial e urbana. Tal função cumpriria um ciclo virtuoso de desenvolvimento capitalista, porquanto absorveria o excedente estrutural de trabalho do setor de subsistência rural, transformando-o em mercado de trabalho urbano-industrial.

11. Lewis (1969) e Mellor (1961).

Sob o enfoque desse *approach* teórico, o setor de subsistência rural transformar-se-ia em mercado de trabalho urbano. O longo ciclo de industrialização e urbanização que o Brasil atravessou, com especial enfoque na era da "modernização-conservadora", sob tutela militar, parecia confirmar essa teoria, subjacente àquela na qual existia um pressuposto da irrelevância epistemológica do setor de subsistência na economia.

No entanto, a experiência brasileira da modernização da agricultura no Pós-Guerra, e especialmente nas décadas de 1960 e 1970, embora gerasse uma maciça transferência de força do trabalho para o setor urbano, não eliminou o setor de subsistência no espaço rural, nem alimentou apenas um mercado de trabalho urbano-industrial. Construiu-se enorme setor informal de trabalho urbano, que, embora não tenha as mesmas características do setor de subsistência, não é também um setor assalariado. Tal fato já ocorria no auge do ciclo expansivo e magnificou-se bastante nas duas décadas de estagnação (1980 e 1990).

No campo marxista, as teorias sobre desenvolvimento capitalista no Brasil do Pós-Guerra (Oliveira, 1975) reconhecem a permanência de uma dualidade básica na sociedade, com um setor capitalista, dinâmico, e outro não-capitalista, mas subsidiário deste – e que inexoravelmente seria por este puxado na história da industrialização. Contudo, o setor de subsistência e a economia informal são evitados como conceitos significativos, até porque seriam absorvidos e assimilados pelo capital nos seus novos ciclos de expansão.

No seu trabalho clássico, *A Economia brasileira: crítica à razão dualista*, Francisco de Oliveira utiliza prodigamente as noções de "setor de subsistência rural" e "setor de subsistência urbano" ("terciário não-capitalista" etc.). Entretanto, o autor está fortemente associado a uma interpretação que poderia ser chamada de funcional, porquanto reconhece sempre nessas atividades e nessas relações do setor de subsistência uma ligação estrutural com a dinâmica capitalista da economia. Segundo essa tese, o setor de subsistência não é outro pólo (uma dualidade, na expressão do autor), mas parte integrante da estrutura social construída pelo capitalismo retardatário brasileiro. O citado ensaio, elaborado em pleno ciclo expansivo da indústria brasileira (1975), não cogita, em nenhuma de suas análises, investigar contradições insanáveis entre o desenvolvimento capitalista da economia brasileira e a reprodução do setor de subsistência. Tampouco investiga a hipótese da prescindibilidade desse setor para o desenvolvimento capitalista. Tais formulações acarretam conseqüências sociais e políticas graves, mais pelo que ignoram que pelo que predizem.

Na realidade, o que as teorias de desenvolvimento do campo conservador e do marxista não previram foi a reprodução urbana, em escala ampliada, de relações sociais similares às do setor de subsistência rural na chamada economia

informal-urbana, enquanto no espaço rural o setor de subsistência manter-se-ia intacto, depois do ciclo da modernização técnica do período de 1965-1985.

Chegamos à atualidade com a evidência factual de um enorme setor de subsistência na economia rural (ver seção 8.1). Mas a relação desse setor com a economia capitalista – seja ele no mundo rural, com a chamada economia do agronegócio, ou na moderna economia urbana, industrial e de serviços – é um problema teórico, com fortes implicações políticas, ainda não resolvido.

Não parecem adequados quaisquer dos "*approachs* teóricos" descritos sinteticamente nesta seção como guia explicativo razoável para situar as relações contemporâneas do setor de subsistência com a economia capitalista dos mercados. Mas ainda não se conta com vários dos elementos cognitivos que permitisse enfrentar esse desafio teórico/político neste capítulo. Com isto não se está aqui evitando o problema – apenas remetendo-o à seqüência expositiva mais própria desta coletânea.

A seqüência analítico-interpretativa do setor de subsistência e das suas relações contemporâneas com as economia dos mercados e com o Estado requer uma complexa explicitação da questão agrária brasileira contemporânea e das condições, restrições e potencialidades ao desenvolvimento dessa economia de subsistência. Isto será retomado nos capítulos subseqüentes, especialmente no segundo capítulo e ao final deste livro.

8.4 O futuro da população albergada no setor de subsistência como desafio

O setor de subsistência é, de certa forma, "geneticamente constitutivo" da sociedade e da economia colonial; amplia-se na transição do escravismo ao trabalho livre e, finalmente, reproduz-se na economia capitalista industrializada a partir da década de 1930. Assim, nem meio século de urbanização e industrialização aceleradas foram capazes de absorvê-lo, mas sim de albergá-lo, para depois expandi-lo na crise (1981-2003).

Da história colonial ao século XX, a economia produz e reproduz um conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam precariamente meios de subsistência e ocupação a uma expressiva parcela da população, sem que tais atividades e relações visem primordialmente à produção de mercadorias e/ou se realizem mediante contrato monetário de trabalho.

Concluído o século XX, com o enorme contingente do chamado setor de subsistência – que, acrescido do informal urbano, envolve mais da metade da força de trabalho –, que futuro poder-se-á esperar dessas atividades e dessas relações de trabalho que se produzem e se reproduzem secularmente no Brasil, igualmente reproduzindo, paralelamente a elas, miséria e exclusão?

A questão do setor de subsistência, na atualidade, bem como sua perspectiva de inclusão no mundo dos direitos sociais, do desenvolvimento eqüitativo e da emancipação social são hoje vistas com muito mais realismo. Há certa evidência sobre aquilo que não é provável de se esperar, ou seja, sua inclusão – por expansão tendencial – no mundo do mercado formal dos contratos de trabalho e/ou no da produção de mercadorias para mercados fortemente competitivos.

O desafio da inclusão da maior parte da força de trabalho, hoje precariamente albergada nos setores de subsistência rural e da informalidade urbana, clama por um projeto de economia e sociedade aberto à criatividade dos novos atores sociais. Infelizmente, no entanto, tal população também está sujeita à barbárie das máfias e dos bandos organizados, principalmente no espaço urbano, como de resto estivera sujeita aos bandos formados nos sertões à época da República Velha.

O projeto do desenvolvimento da economia brasileira hoje não pode desconsiderar a inserção econômica do seu setor de subsistência, em condições tais que se eleve sua produtividade – para gerar excedente –, e que isso se dê sob condições de sua reprodução em bases institucionais distintas da integração capitalista marginal.

Todas essas questões – sociais, econômicas e políticas – colocam desafios intelectuais, que felizmente – ou não –, não podem ser resolvidos com recurso aos velhos paradigmas acadêmicos do desenvolvimento do Pós-Guerra. Este texto pretende apenas isso – colocar o problema –, mas não tem como respondê-lo nos seus limites temáticos. As questões aqui levantadas, porém, que em grande medida refletem os dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro, são retomadas nos capítulos subseqüentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA. José Américo. **A bagaceira**. Rio de Janeiro: José Olimpio, 1967.

CANABRAVA, Alice. A grande lavoura. *In*: HOLANDA, Sérgio B. (Org.). **O Brasil monárquico II**: declínio e queda do Império. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CARDOSO, Fernando H. Dos governos militares a Prudente: Campos Sales. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**. Estrutura do poder e economia (1889-1930). São Paulo: Difel, 1977 (História Geral da Civilização Brasileira).

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. São Paulo: Record, 2000.

DELGADO, Guilherme C. **Questão agrária no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. Brasília, abr. 2004 (Versão não publicada).

DELLA CAVA, Ralph. **Milagre em Juazeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1976.

FAO; INCRA; MDA. **Novo retrato da agricultura familiar**: o Brasil redescoberto. Brasília: FAO/Incra, fev. 2000.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. 15 ed. São Paulo: Globo, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 10 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1970.

LEWIS, Arthur W. Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. *In*: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. São Paulo: Forense, 1969.

MAIA, Vera Lúcia G. de Matos. **José Lourenço, o beato camponês da comunidade de Caldeirão**. São Paulo: Edições Paulinas, 1992.

MELLOR, John W. The role of agriculture in economic development. **American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 566-593, set. 1961.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica a razão dualista. São Paulo: Brasiliense, 1975 (Seleções Cebrap, n. 1).

OLIVEIRA, Francisco de; SÁ Jr., Francisco. **Questionando a economia brasileira**. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1975.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Classes médias e proletariado. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano III**: sociedade e instituições, caps. 1 e 4. São Paulo: Difel, 1978.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

THEODORO, Mário L. **As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. Rio de Janeiro: Cortez, abr. 2004 (no prelo).**

CAPÍTULO 2

A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL, 1950-2003

Guilherme C. Delgado

1 INTRODUÇÃO

A abordagem da "questão agrária" deste texto concentra-se basicamente no pós-guerra, quando se constrói o discurso teórico e político a favor da reforma agrária. A reação contrária, por sua vez, elabora o discurso da modernização técnica da agropecuária, que terminará prevalecendo depois do golpe militar de 1964.

Com o fim do regime militar e a crise da "modernização conservadora" da agricultura, o debate da Reforma Agrária é retomado no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado com a chegada da Nova República, em 1985. Mas à mudança do ciclo político (fim do regime militar e Constituição de 1988) é contraposto um ciclo econômico neoliberal – privatista e desregulamentador dos anos 1990. Por diversas vias, este ciclo obsta o papel que o Estado precisaria exercer para cumprir os direitos sociais agrários inscritos na Constituição, que prescreve a função social da propriedade fundiária.

A antinomia "reforma agrária" versus "modernização técnica" proposta pelos conservadores em 1964 é reposta na atualidade, sob novo arranjo político. Esse novo arranjo se articula nos últimos anos do segundo governo Fernando Henrique Cardoso e também no período do atual governo, quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia, que estivera abandonada pela política macroeconômica do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, é adotada por pressão do constrangimento externo do balanço de pagamentos. Ela implica relançamento de uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via campesina.

Observe-se que estando a reflexão da "questão agrária" fortemente ligada ao debate da reforma agrária, ambos ficam freqüentemente mesclados por versões políticas imediatas que os tornam fortemente ideologizados. Mas é possí-

vel resgatar e recuperar da polêmica um esclarecedor debate de idéias no campo agrário, atualizando-o com os novos problemas que os ciclos político e econômico colocam. Esta é a pretensão deste texto: reconstruir o debate da questão agrária na sua configuração contemporânea. Neste meio século o debate ocorre sob circunstâncias históricas e políticas muito distintas. Isto tem implicações diferenciadoras sobre as concepções das "questões agrárias" elaboradas em cada período. Porém, não obstante diferenças, há uma linha de continuidade, qual seja a reprodução da estrutura altamente desigual de posse e uso da terra ao longo de todo o ciclo industrial (1930-1981) e também no período subseqüente de relativa estagnação (1982-2003).

A organização das seções deste capítulo segue duas distintas abordagens histórico-metodológicas. Na primeira enfoca-se o período de forte crescimento econômico – dos anos 1950 ao início dos anos 1980 (seções 2, 3 e 4). O método de análise consiste em recuperar uma história das idéias, pondo em cena as principais teses teórico-políticas sobre a questão agrária no período.

Na segunda abordagem (seções 5, 6, 7 e 8) o enfoque metodológico e o período histórico mudam. Trata-se de uma interpretação do autor sobre a economia política da questão agrária nas mais de duas décadas em que a economia brasileira tem estado constrangida nos seus arranjos macroeconômicos externos. Ao mesmo tempo, mudou o ciclo político interno com o fim do regime militar, restauração do estado de direito e emergência dos movimentos sociais em defesa da reforma agrária.

2 A QUESTÃO AGRÁRIA: POSIÇÃO NO DEBATE, 1950-1964

A construção teórica e política da "questão agrária" no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 irá ocorrer de maneira mais sistemática nos anos 1960, com a própria emergência da reforma agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fazem quatro centros de reflexão da intelectualidade: o Partido Comunista Brasileiro (PCB); setores reformistas da Igreja Católica; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); e os economistas conservadores.

O quarto protagonista deste debate, com posição muito distinta dos demais, reflete o pensamento econômico conservador em assuntos agrários: um grupo de economistas da Universidade de São Paulo (USP) liderado pelo professor, depois ministro da Fazenda, Antonio Delfim Neto polemiza contra as teses da reforma agrária oriundas dos setores que viriam ser derrotados pelo golpe de 1964, e também contra as tentativas de compromisso político no início do primeiro governo militar. Nesse contexto o economista e ex-ministro do Planejamento Roberto Campos tentava articular no seu Plano de Ação

Econômico do Governo (Paeg, 1964-1966) um certo compromisso com as teses reformistas do Estatuto da Terra.

2.1 O debate dentro do Partido Comunista Brasileiro

Em 1960, Caio Prado Jr. publica sua "Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil", complementada em 1962, com a "Nova Contribuição à Questão Agrária no Brasil". Caio Prado protagoniza um debate interno no PCB, cujas teses merecem ser revisitadas.

As teses dos principais intelectuais agrários do PCB – Caio Prado Jr., Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães – protagonizaram teórica e politicamente o debate da questão agrária nos anos 1960 no campo marxista.

O cerne das teses de Caio Prado é o ataque às relações sociais fundiárias e de trabalho no meio rural brasileiro. Estas relações impõem condições subhumanas de vida à maior parte da população rural do país. Estas mesmas relações são vistas na obra de Alberto Passos Guimarães – "Quatro Séculos de Latifúndio" (1964) – como corroboração de sua tese de "restos feudais" na agricultura brasileira. Esses autores divergem em suas teses sobre a "questão agrária" e ainda prevêem distintos enfoques da reforma agrária. Caio Prado acredita na tendência ao assalariamento crescente da força de trabalho rural e por isso destaca a tese de defesa da legislação social-trabalhista, tendo a reforma agrária um papel secundário. Por sua vez, Alberto Passos observa o latifúndio brasileiro como uma espécie de feudalismo agrário, cuja transformação o capitalismo não realiza, mas que a reforma agrária deveria fazer.

Finalmente Ignácio Rangel, o economista desse grupo que está preocupado com a superpopulação rural gerando uma questão agrária, "seja porque o setor rural não libera mão-de-obra para os demais setores, ou ao contrário a libera em excesso" (Rangel, 1961). Mas a reforma agrária é apenas uma hipótese remota para o autor, visto que pelo seu diagnóstico a expansão urbana e os mercados externos criariam uma solução alternativa para essa superpopulação rural.

2.2 O desenvolvimento nacional da Cepal

A tese central da Cepal neste período, protagonizada no Brasil pela contribuição de Celso Furtado e diagnosticada no Plano Trienal 1963-1965, destaca o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial. Este problema estrutural do setor agrícola brasileiro justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo (Presidência da República, 1962). Ainda ligada a essa tese de rigidez da oferta agrícola, as teses cepalinas atribuem ao setor agrícola uma tendência a gerar tensões estruturais sobre a inflação e crises freqüentes de abastecimento de alimentos.

2.3 O pensamento católico

As discussões a partir da doutrina social da Igreja Católica tiveram uma influência política e social neste período, e iniciaram um processo de mudança na mentalidade dos católicos sobre a reforma agrária.

O pensamento católico sobre a questão agrária, porém, é menos estruturado no debate teórico do período, pelo fato de não se exprimir pela voz dos seus intelectuais orgânicos. Neste tempo ele surge principalmente por meio das declarações dos seus bispos, cartas pastorais e nas encíclicas sociais do Vaticano. O foco da questão agrária nas cartas pastorais e manifestações do Episcopado nos anos 1950 e 1960 é a tentativa de aplicação da doutrina social da Igreja em contraste a uma realidade agrária de grave injustiça e exclusão social, então denunciados pelo Episcopado.[1]

Em contraponto, pesa fortemente no discurso e na prática eclesial uma disputa de espaço com a esquerda, protagonizada pelo PCB, cujas estratégias de organização dos trabalhadores rurais e defesa da reforma agrária são assumidos competitivamente pelo Episcopado.

Nesse contexto político e social, a Igreja Católica terá importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exercerá influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. Este princípio, que não é exclusivo da doutrina social, irá se inscrever de direito nas normas do Estatuto da Terra de 1964, e mais tarde na Constituição Federal de 1988. O princípio da função social substitui *de jure* a velha tradição do direito de propriedade, proveniente da Lei de Terras de 1850, que trata a terra como se fosse uma simples mercadoria.

2.4 O conservadorismo econômico

Ainda neste debate da questão agrária dos anos 1960, Delfim Neto comparece com vários textos publicados entre 1962 e 1965 (Delfim Neto, 1965), escolhendo simultaneamente um foco para ataque, uma leitura para a reforma agrária e uma proposta de modernização agrícola que mais adiante dominará o debate agrário dos anos 1970 e 1980.

A tese cepalina de rigidez da oferta agrícola é escolhida por Delfim Neto como "hipótese refutável". Esta, uma vez derrubada com base em argumento estatístico, revelaria a inconsistência da "questão agrária" proposta pelo debate político da época. Nesse sentido o então acadêmico Delfim Neto e toda uma

1. Para uma análise do papel da Igreja Católica no período, ver Oliveira, (1986).

geração de economistas e econometristas da USP demonstram a tese da resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda, tentando dessa forma desmontar o argumento implícito da rigidez da oferta agrícola, qual seja a inadequação da estrutura agrária. Esta, ao não permitir que a agricultura respondesse às pressões da demanda, provocaria tensões inflacionárias e crises recorrentes de abastecimento.

Observe-se que a "questão agrária" que está sendo enfrentada por Delfim Neto não é aquela proposta por Caio Prado, mas provavelmente a tese do Plano Trienal, e em parte o argumento secundário de Ignácio Rangel relativo aos chamados problemas "impróprios" da questão agrária, ambos calcados numa visão das funções da agricultura no desenvolvimento econômico. Tampouco as questões ético-sociais presentes na doutrina da Igreja Católica ou mesmo na visão humanista de Caio Prado são contempladas pelos economistas da USP.

O argumento chave deste grupo nega a existência de uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalecentes no meio rural como um problema econômico relevante, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico, a saber:

a) liberação de mão-de-obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos;

b) criação de mercado para os produtos da indústria;

c) expansão das exportações; e

d) financiamento de parte de capitalização da economia (Delfim Neto, 1963).

Neste ponto o debate agrário de Delfim Neto já se desloca para outro foco, qual seja o do lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra, onde a proposta da reforma é prescindível, segundo o autor.

Esclareça-se por oportuno que esta tese da "modernização sem reforma" é também o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964. Por este caminho se cortará a efervescência do debate agrário, tentando encerrá-lo pelo "argumento" da força.

Os interlocutores da "questão agrária" até 1964, com a exceção notável de Caio Prado, debatiam "problemas propriamente agrários" no dizer de Ignácio Rangel: aqueles que dizem respeito às relações de produção e à estrutura fundiária e das suas conseqüências sociais, econômicas e políticas. Mas debatiam também as questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, como se estivessem também tratando da "questão agrária". Estas últimas são denominadas por Ignácio Rangel

de problemas "impropriamente agrários", ou externos às relações de produção, mas que contudo as co-determinam.

3 O PENSAMENTO CONSERVADOR: MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA SEM REFORMA AGRÁRIA

A partir do golpe de 1964 o debate político é cortado, e lentamente o pensamento conservador vai impondo o debate exclusivo em torno das questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas conseqüências para o país.

O pensamento econômico hegemônico no Brasil ficou calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico.[2] A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: *i)* liberar mão-de-obra para a indústria; *ii)* gerar oferta adequada de alimentos; *iii)* suprir matérias-primas para indústrias; *iv)* elevar as exportações agrícolas; e *v)* transferir renda real para o setor urbano. Assim, somente se reconheceria problemas ali onde algumas dessas funções não estivessem sendo sistemática e adequadamente atendidas.

Observe-se que as expressões "crise agrária" ou "questão agrícola" comparecem nos diagnósticos dos interlocutores à esquerda da "questão agrária", diferentemente de como esta é concebida pelo pensamento conservador. Enquanto os primeiros focalizam as chamadas relações internas de produção – acentuando o papel da estrutura de propriedade fundiária e das relações de trabalho predominantes, e seus efeitos econômicos e extra-econômicos –, os conservadores estão observando pela lente das funções da agricultura. Atendidas as funções básicas, imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o Índice Geral de Preços, a balança comercial e a produção industrial não haveria porque falar em crise do ou no setor primário.

A leitura sobre o desempenho do setor agrícola no pós-guerra na perspectiva do Paeg (1964-1966)[3] tenta fazer um misto da interpretação da agricultura expressa no Plano Trienal (1963-1965) coordenado por Celso Furtado, e uma ponte com a visão desenvolvimentista-funcionalista. Diagnostica atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, facilitado por uma fronteira agrícola em contínua expansão, estagnação no comércio exterior, pressões inflacionárias oriundas do

2. A esse respeito, ver em particular Mellor (1961) e o livro do próprio Delfim Neto et alii (1969).

3. Ver Epea – Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965, p. 91-108).

desenvolvimento da agricultura, e inadequação da estrutura agrária. Observe-se que este diagnóstico é do primeiro governo militar (Castelo Branco), que também elaborou o Estatuto da Terra, subscrito por seu Ministro do Planejamento – Roberto Campos. A esse diagnóstico o grupo da USP, liderado por Delfim Neto responde[4] com uma crítica radical conservadora, fortemente apoiada na justificação técnica e econométrica. Os pontos principais dessa resposta são os seguintes: *i)* os preços por atacado de produtos agrícolas no período 1949-1963 crescem sistematicamente aquém dos preços industriais e portanto não haveria pressão inflacionária oriunda da agricultura; *ii)* o produto bruto do setor agrícola cresce a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no pós-guerra; *iii)* as exportações agrícolas ficam de fato estagnadas e não diversificadas (peso do café e da sua política valorizacionista);[5] *iv)* a estrutura agrária não é problema para o crescimento, nem há necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra, mas tão-somente de ações pontuais e regionais (leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços; e *v)* a agricultura pode e precisa se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico.

Todo esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuário, explícito nas teses de 1963-1964 do grupo da USP, liderado por Delfim Neto, corresponde na verdade a uma proposta de modernização técnica sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Portanto, o programa agrário do grupo propõe a pergunta: "Mas afinal de que depende a expansão do setor agrícola?" (Delfim Neto, 1969, p. 113-114). E responde na seguinte ordem:

a) do nível técnico da "mão-de-obra";

b) do nível de mecanização;

c) do nível de utilização de adubos; e finalmente

d) de uma estrutura agrária eficiente.

O resgate das teses modernizantes de Delfim Neto e do seu grupo começa no governo Castelo Branco como reação ao Estatuto da Terra, mas se manifesta como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Neto assume o Ministério da Fazenda em 1967 e começa a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.

4. Delfim Neto (1965, p. 279 a 298).

5. Este argumento é defendido em outros textos do período.

As questões postas no debate agrário ficam inteiramente dominadas pela agenda oficial, que promove uma aparente metamorfose da "questão agrária", procurando fazer crescer a produção e a produtividade do setor agrícola, puxadas pela demanda urbana e pela demanda externa em processo de acelerado crescimento.

Neste novo contexto as questões envoltas no papel da agricultura no desenvolvimento econômico já são outras em relação às duas primeiras décadas da industrialização. Aparentemente as "funções de transferências de recursos" e renda do setor agrícola ao setor industrial já não mais se adequam às novas necessidades da acumulação de capital.

4 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO REGIME MILITAR, 1965-1982

Nesse período as funções da agricultura na economia, mais além de perseguirem objetivos estritos de estabilidade de preços, do salário real e do superávit comercial externo, incorporarão uma outra demanda, não presente no período anterior: *o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo*, isso tudo fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período.

Este processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria é caracterizado "por um lado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizados pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.), e de máquinas industriais (tratores, colhedeiras, implementos, equipamentos de irrigação etc.). De outro lado, ocorre uma integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.)".[6] Estes blocos de capital irão constituir mais adiante (ver seção 5) a chamada estratégia do agronegócio, que vem crescentemente dominando a política agrícola do Estado.

Tal período histórico (1965-1982) constitui-se com muita clareza na "idade de ouro" do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. Mas é importante não eludir sua matriz agrária.

É importante também ter em conta que a chamada "modernização conservadora" da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dos anos 1950, dominada

6. Para uma análise mais exaustiva desse processo de integração técnica, mediado pela política agrícola e comercial do período, ver Delgado (1985, caps. 1, 2 e 3).

excessivamente pela prioridade à valorização cafeeira e ao regime cambial então vigentes. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de US$ 1 a US$ 1,5 bilhão por ano.

A integração técnica da indústria com a agricultura, que se dera nos EUA e na Europa Ocidental ainda no final do século XIX e início do século XX, ocorreria no Brasil somente nas décadas de 1960 e 1970 do século passado, ainda que a mudança na base técnica de produção da agricultura paulista (anos 1950) tivesse antecedido um pouco ao período aqui considerado.

Contudo, foi apenas com a articulação pela União do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1967, que ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos institutos por produto (IAA, IBC, Ctrin-Dtrig, Ceplac etc.),[7] e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor.

Perseguiu-se nessa política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da "revolução verde", então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras.

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 1960 para a modernização agrícola encontra-se fortemente documentado na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais – principalmente nas desonerações do imposto de renda e do imposto territorial rural –, e ainda o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Políticas de Garantia de Preço, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural etc.).[8]

7. Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), criado no início dos anos 1930; Instituto Brasileiro do Café (IBC), criado em 1952; Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil e Departamento do Trigo (Ctrin-Dtrig) – da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), responsáveis pela política do monopólio da comercialização do trigo até 1990; e Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac).

8. Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1967, e Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro), instituído em 1974.

TABELA 1
Crédito rural concedido – 1969-1982
Índice de incremento real e subsídio implícito

Período	Índice de crescimento real	Taxa de inflação anual %	Taxas de juros do crédito rural
1969	100,0	20,8	18,0
1970	119,0	19,8	17,0
1971	137,5	20,2	7,0
1972	170,5	17,0	15,0
1973	240,6	15,1	15,0
1974	297,6	28,7	15,0
1975	433,8	27,7	15,0
1976	444,9	41,3	15,0
1977	396,7	42,7	15,0
1978	403,4	38,7	15,0
1979	503,1	53,9	38,0
1980	481,1	100,2	45,0
1981	417,3	109,9	45,0
1982	404,1	95,4	60 a 80%

Fonte: Delgado (1985, tab. 9, p. 81).

De fato, no período analisado houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, e significativa alteração no padrão técnico do setor rural. Este passa a abastecer-se crescentemente de meios de produção oriundos da indústria, para o que contribui fortemente a então política de crédito rural (ver dados das tabelas 1 e 2).

TABELA 2
Indicadores de modernização técnica de agricultura – 1960-1980

Anos	Consumo de NPk (mil t. nutrientes)	Frota de tratores agrícolas 04 rodas ou esteira (unid.)
1960	198,4	61.345
1967	444,9	n.d.
1970	999,0	145.309
1975	1.980,0	323.113
1980	4.066,0	545.205

Fontes: IBGE (Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975 e 1980). Frota de Tratores: Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anfavea). Delgado (1985, p. 36).

O processo de modernização não só preservou mas aprofundou a heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no uso variado de tecnologia como das relações de trabalho predominantes. Os próprios indicadores de mo-

dernização estão muito concentrados nas regiões Sul e Sudeste e parcialmente no Centro-Oeste – à época uma fronteira agrícola. Na Amazônia e Nordeste, por seu turno, são bem mais baixos os índices de modernização técnica.

Em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Estas são regionalmente identificadas com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 (era Vargas) nos institutos federais de fomento e defesa setoriais. No período da "modernização conservadora" serão reassimiladas em programas e projetos especiais, os quais garantem ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia, é um sinal conservador desse projeto de modernização (ver dados da tabela 3 na seção 5.1).

5 A QUESTÃO AGRÁRIA NA ERA DO AGRONEGÓCIO, 1983-2003: AJUSTE EXTERNO, ABERTURA POLÍTICA E DOMÍNIO NEOLIBERAL

O esgotamento de um longo ciclo de crescimento econômico no início da década de 1980 e da ditadura militar (1985) são demarcadores significativos de um novo arranjo da ordem econômica e política em mutação.

De fato, os anos 1980 terão sido para a questão agrária brasileira um momento de transição e contradição. Com o fim do regime militar, abre-se uma temporada de oxigenação às forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora da agricultura. Durante o regime militar, o debate da "questão agrária" não teve espaço para se exercitar, nem teórica nem politicamente.

Com o ambiente de abertura política ocorre uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária: nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Comissão Pastoral da Terra da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1979, é fortalecida pela Igreja e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao "Fórum Nacional pela Reforma Agrária".

No âmbito do poder político, novamente a reforma agrária volta à agenda política do Estado. Ela faz parte do pacto formal que levou o presidente Tancredo Neves a inaugurar a chamada Nova República, traduzida depois no I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985-1988).

Este período político de transição se demarca com o novo ordenamento constitucional – a Constituição de 1988, que de direito muda o estatuto da propriedade fundiária, legitimado pela sua função social. Mas tudo dependerá mesmo do jogo político que irá se reiniciar.

O jogo político que se dará no país a partir da Constituição de 1988 é regido não apenas pelo novo ordenamento constitucional, mas de maneira muito significativa pelo processo de ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada a que o país se submete por toda a década de 1990 até hoje. Na verdade esse processo – o do ajustamento constrangido – com que o país se defronta a partir da moratória do México em 1982 ainda não terminou. Ele se caracteriza basicamente por restrições de ordem externa e interna, expressas por alto endividamento público e dependência externa. Essas restrições são geridas por meio de vários "ajustes macroeconômicos", que no essencial não têm sido capazes de equacionar esses endividamentos. Ao contrário, prolongam essa fase de estagnação da economia brasileira por mais de duas décadas.

Observe-se que a agricultura brasileira completou, entre 1965 e 1981, um ciclo de modernização técnica e crescimento, sem mudança na estrutura agrária. A partir do início da década de 1980 a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica interna, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo. Neste contexto o papel da agricultura é crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período.

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982 requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. Estes passam a ser essenciais para suprir as necessidades de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.[9]

A forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na "solução" do endividamento externo reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras. O maior sinal disto é a liberalidade com que propicia a apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários.

Por seu turno, na fase de abundância de liquidez internacional, como o foi por exemplo o período 1994-1998, a política econômica promove a desvaloriza-

9. O coeficiente de importações do setor agrícola com relação ao produto do mesmo setor sempre foi mais baixo que o do conjunto da economia. Por essa razão os saldos de comércio exterior oriundos do setor rural sempre foram expressivos e em geral com sinal contrário aos déficits do setor industrial. Para uma análise do assunto no período 1965-1982, ver Delgado (1985, p. 26-33).

ção da renda da terra. Mas recorrerá, ao mesmo tempo, a um novo surto de endividamento externo, cujo limite será a crise de liquidez internacional subseqüente. E quando esta advém, a elite econômica relança a estratégia anterior. Este jogo de cartas marcadas, que experimentamos e continuamos a jogá-lo na atualidade, configurará os novos contornos conjunturais da questão agrária nestas já duas décadas de constrangimento externo da economia brasileira.

No período 1983-2003, passado o susto inicial da crise de liquidez internacional desencadeada a partir da moratória mexicana de 1982, são realizadas sucessivas operações do "ajuste" macroeconômico para tentar colocar a economia brasileira nos limites impostos pelas novas restrições externas. Esse processo do "ajuste externo" terá no foco de análise que aqui nos interessa resgatar – o da economia internacional influenciando a economia política da questão agrária – três fases bem demarcadas analisadas em seqüência: *i)* 1983-1993, primeira tentativa de resposta à crise do endividamento com recurso aos saldos comerciais oriundos do setor primário; *ii)* 1994-1999, folga na liquidez internacional, liberalização externa e novo endividamento; e *iii)* 2000-2003, relançamento da estratégia do saldo comercial externo a qualquer custo.

5.1 Resposta à primeira crise do ajuste externo, 1983-1993

Depois de longo ciclo de crescimento, cujo indicador (Produto Interno Bruto) crescera à taxa de 8,1% em média no período de 1965-1980, a economia brasileira enfrenta uma dura crise recessiva a partir de 1982, cuja manifestação mais direta é a reversão dos fluxos de financiamento externo após a moratória mexicana de 1982.

Em resposta à relativa desorganização provocada pela recessão de 1982-1983, a política econômica do governo militar, coordenada pelo ministro Delfim Neto, lança uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos. Estes estão ancorados basicamente na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, que se expandem pela nova fronteira agrícola da região Centro-Oeste. Os saldos comerciais externos, que praticamente haviam desaparecido da nossa balança comercial no período da liquidez internacional folgada, comparecem agora como variável chave do ajustamento externo. Estes são a principal fonte de divisas de que o governo fará uso para enviar "renda líquida ao exterior", requerida pelos credores internacionais (ver dados do período na tabela 3). Tanto os saldos comerciais quanto a "renda líquida enviada ao exterior" chegam ao redor dos 4,0% do PIB, como média do período 1983-1993, enquanto que no período anterior (1965-1980) esses indicadores são significativamente mais baixos (ver dados da tabela 3, colunas 3 e 4).

TABELA 3
Variações médias em diferentes períodos nos indicadores macroeconômicos e no preço da terra (1965-2003)

Períodos	1 Taxa média de incremento % PIB Geral %	2 Taxa média de incremento % PIB Agrícola %	3 Proporção do saldo comercial no PIB Geral %	4 Proporção da renda líquida enviada ao exterior no PIB %	5 Incremento real no preço da terra (lavoura) %
1965/80	(+)8,10	(+)4,60	0,38	1,34	(+)35,3%[1]
1983/93	+2,27	2,35	4,13	3,95	(+) 1,9
1994/99	2,82	3,56	(-) 0,19	2,10	(-)9,1
2000/2003	1,60	4,61	(+)2,07	3,53[2]	(+)5,7

Fontes: Conjuntura Econômica (agosto de 2004) – itens 1, 2 e 4. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Balança Comercial Brasileira (2003). Elaboração do autor.

Notas: [1]Índice de Preços da Terra em termos reais entre 1970 e 1976 calculado com base nos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), in Resende (1981).

[2]Média 2000-2002.

Essa política de saldos comerciais expressivos, cativos ao serviço da dívida, apresenta uma curiosa trajetória produtiva–distributiva. São obtidos mediante fomento aos setores produtivos com baixos requerimentos de importação – o setor primário especialmente; e promovem o crescimento da produção desses setores, mas ao fazê-lo impactam a renda territorial e os preços das propriedades rurais (ver dados da tabela 3). Mas como esses saldos comerciais são remetidos ao exterior por exigência das condições de liquidez internacional, a política de saldos comerciais a qualquer custo não é compatível com o crescimento da demanda interna, que em última instância afetaria negativamente esses saldos. Por isso não pode haver recuperação sustentável no conjunto da economia, mas tão-somente de alguns setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico – que inclui o setor primário da economia.

5.2 A mudança neoliberal, 1994-1999

A conjuntura internacional de abundância de capital transitando pelas economias emergentes, como a brasileira, leva o governo a adotar, a partir do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real), uma política neoliberal em matéria de atração de capital externo. Em conseqüência, abandona-se a política de geração de saldos comerciais, visto que aparentemente desaparecera a restrição externa que levara o governo, no período militar, à estratégia descrita no tópico anterior.

Os novos ventos da liquidez internacional conduzem a política de comércio exterior a uma forte liberalidade, ancorada no tripé câmbio sobrevalorizado, tarifas ultramitigadas e desregulamentação no campo das políticas de fomento agrícola e industrial.

O resultado desse movimento pendular em termos do equilíbrio externo logo se fará sentir. Cai substancialmente o superávit no comércio exterior, que

passa a deficitário, enquanto que o déficit em Conta Corrente se eleva, provocando um acentuado movimento de criação de passivos externos (ver tabela 1 no Anexo).

Entre 1994 e 1999 produziu-se um gigantesco passivo externo, materializado em um déficit em Conta Corrente cumulativo ao redor de 3,5% do PIB a.a. – quase 30% do PIB atual (cerca de US$ 180,0 bilhões em oito anos).[10]

Esse movimento de "ajuste ultraliberal" do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso terá conseqüências fortemente desvalorizadoras sobre a renda fundiária, que apresentará sensível deterioração no período (ver dados de preços médios da terra na tabela 3).[11] A abertura comercial ao exterior promove a queda generalizada na renda agrícola.

Essa conjuntura provoca desvalorização do preço da terra. Isto teve o efeito de facilitar e, ao mesmo tempo, dificultar a política de reforma agrária. Ao baratear o custo da terra, criam-se condições facilitadoras à sua incorporação para fins de reforma agrária. Ainda por esta ótica, desvalorizar o preço da terra pode ser visto como uma desvalorização do poder econômico dos latifúndios.

Paralelamente, a recessão e o absenteísmo do Estado na política agrícola dificultam a construção de uma política alternativa de desenvolvimento rural, no qual o papel do Estado teria de ser protagônico.

Observe-se, por sua vez, que essa queda conjuntural do preço da terra é movida por um declínio muito acentuado dos preços agrícolas. Como há simultaneamente desmobilização das formas públicas de sustentação de preços (políticas de *support-price* abandonadas), seus efeitos sobre a renda agrícola são devastadores. No âmbito específico da agricultura familiar, verifica-se abandono de atividades, desmobilização de estabelecimentos ou sua conversão à atividade de subsistência. O Censo Agropecuário de 1996 registra um milhão a menos de estabelecimentos, comparativamente ao de 1985, ainda que entre os dois anos tenha havido mudança metodológica no censo.

Na verdade, as bases econômicas dessa opção ultraliberal de comércio e finanças eram muito débeis. Acumula-se um gigantesco déficit em Conta Corrente entre 1994 e 1999, ao redor de 3,5% do PIB em média, que não mais será servido pelos superávits comerciais, agora inexistentes, mas pelo recurso ao endividamento externo.

10. A contabilização desse passivo externo é calculada com base na acumulação do déficit/saldo da Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamento, durante o período 1994-1999.

11. Para uma análise do mercado de terras no período, ver Delgado e Flores (1998).

A crise econômica do final de 1998 porá termo à experiência ultraliberal do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. No segundo mandato se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo, cujas características somente ficarão visíveis no final do seu governo e início do seguinte. E neste final relança-se a estratégia do agronegócio, reeditando em parte a política do período 1983-1993, com novos ingredientes.

5.3 A remontagem do agronegócio, 2000-2003

Novamente em final de 1998 a crise de liquidez internacional afeta a economia brasileira, provocando enorme fuga de capital e forçando a mudança do regime cambial. Desde então a política do ajuste externo se altera. Recorre-se forçosamente aos empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em três sucessivas operações de socorro (1999, 2001 e 2003).

A política de comércio exterior é alterada ao longo do segundo governo FHC e passa a perseguir a estratégia que abandonara em 1994: gerar saldos de comércio exterior a qualquer custo para suprir o déficit da Conta Corrente. Este, por seu turno, se exacerba pela pressão das saídas de capital (capital especulativo que financiava os déficits da Conta Corrente), antes mesmo que se façam sentir os efeitos da reversão na política de comércio externo (ver a comparação do déficit na Conta Corrente com os saldos comerciais entre 1997 e 2001 na tabela 1 no Anexo).

Outra vez, como ocorrera na primeira crise da dívida em 1981, os setores primário-exportadores são escalados para gerar esse saldo comercial. Nesse contexto, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio, volta às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Isto ocorre depois de forte desmontagem dos instrumentos de fomento agrícola no período precedente, incluindo crédito, preços de garantia, investimento em pesquisa, e investimento em infra-estrutura comercial – como serviços agropecuários, portos, malha viária. Isto tudo, aliado à relativa desvantagem no comércio internacional durante o período do real sobrevalorizado, adiou o relançamento da modernização técnica, sem reforma, para o início do século XXI.

Observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária.[12] Essa associação realiza uma estratégica econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado.

12. A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos 1970. Esta dissimina relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez, aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização técnica (ver Delgado, 1985).

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: *i)* um programa prioritário de investimento em infra-estrutura territorial com "eixos de desenvolvimento",[13] visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; *ii)* um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; *iii)* uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as "terras devolutas", mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas (ver seção 7); e *iv)* a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do "ajustamento constrangido".

Esse esforço de relançamento tem encontrado espaço para se expandir, principalmente na produção de *feed-grains* para a exportação. Aqui se destacam o milho e a soja, cuja oferta interna representa hoje cerca de 80% da produção de grãos, e vem se expandindo para áreas do Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país. Sob o impulso da demanda externa, o produto agrícola tem crescido 4,8% entre 2000 e 2003, bem à frente do PIB geral, que só cresceu 1,8%. E, enquanto isso, o saldo comercial externo voltou a ser positivo em 2001 e se manteve fortemente crescente em 2002 e 2003 (ver tabela 3, assim como a tabela 1 no Anexo). Isto serve a um movimento de forte envio de recursos ao exterior, imposto pela crise de liquidez a partir de 1999.

Não obstante esse crescimento setorial, ou mesmo do conjunto de atividades das cadeias produtivas ligadas ao agronegócio,[14] o Produto Interno e o

13. O Plano Plurianual (PPA) de governo (2000-2003) do II governo FHC elege os eixos territoriais de desenvolvimento como programa prioritário, naquilo que denominou "Brasil em Ação", e que consiste num conjunto de intenções para realizar obras rodoviárias, ferroviárias, portuárias etc., com vistas à incorporação de novos territórios e melhoria de infra-estruturas pré-existentes para incremento das exportações no Sudeste e Centro-Oeste (Bacia do Prata), no Norte (para a Bacia Amazônica) e no Nordeste para os vários portos da região. Os investimentos efetivamente realizados ficaram muito aquém do idealizado, mas foram as maiores prioridades do PPA do II governo FHC.

14. Para interpretar o movimento do agronegócio é preciso ultrapassar a noção apresentada nas bases empíricas da Confederação Nacional da Agricultura, sob o título de Produto do Agronegócio. Este mede a produção primária, acrescida das relações técnicas agricultura-indústria (para frente e para trás), e capta uma cadeia de relações interindustriais puxadas pela demanda externa, em particular nas conjunturas recentes. Mas nessa noção do agronegócio está ausente a renda fundiária e as relações fundiárias que propiciam sua captura nos períodos de elevação do preço da terra, induzida pelo ajuste macroeconômico externo.

Produto Nacional não acompanham esse crescimento particular. Seu escopo não dissemina demanda efetiva para o conjunto da economia. De fato, porque está cativo ao modelo de ajuste externo a serviço de um esterelizante envio de recursos externos e de reforço à renda fundiária interna. Observe-se que os saldos de comércio externo, em teoria, têm efeitos dinâmicos sobre a renda e a demanda interna. Mas como estes mesmos saldos estão vinculados ao serviço do déficit na Conta Corrente, tornam-se "Renda Líquida Enviada ao Exterior". Neste caso, seu efeito macroeconômico fica limitado à renda e à riqueza dos setores exportadores líquidos. E na situação brasileira o agronegócio ocupa este lugar com primazia.

6 CONDICIONANTES DO AJUSTE CONSTRANGIDO REPÕEM A QUESTÃO AGRÁRIA

Desde 1982 até o presente a economia brasileira mantém-se relativamente estagnada – o seu Produto Interno Bruto cresceu à taxa média de 2,0% ao ano, contra uma média de 5,5% no período 1948-1980.

Sob o prisma do agronegócio, entendido como uma estratégia de capital financeiro na agricultura, porém, o movimento da renda da terra tem propiciado diferentes arranjos e acomodações, com contradições fortes na fase de refluxo, mas com grande exuberância nos períodos de fluxo da atividade econômica setorial.

O movimento de fluxo e refluxo da renda da terra entre 1982 e 2003 é conseqüência de diferentes políticas de "ajustamento constrangido" da economia brasileira ao setor externo. O movimento de fluxo é determinado pelo crescimento do Produto Agrícola, puxado pelo saldo exportável, como de resto ocorreu planejadamente entre 1983-1993. Isto é interrompido a partir da implementação do Plano Real em 1994, mas retomado desde a mudança do regime cambial brasileiro, a partir da safra 1999-2000. O Produto Agrícola volta a crescer desde então, estimulado pelas cadeias agroexportadoras. Ainda assim, ao longo de todo o período a economia nacional mantém-se relativamente estagnada. Não obstante o ambiente recessivo, a renda da terra e os juros da dívida pública são expandidos, pois a estratégia de geração de elevados saldos comerciais externos combina-se com um formato constrangido de ajustamento financeiro, mas não com um projeto de expansão econômica abrangente do conjunto da economia.

Visto de outro lado, da perspectiva do campesinato ou da agricultura familiar não integrada nas cadeias do agronegócio – que opera fora de uma estratégia tipicamente capitalista –, ambos os movimentos, tanto o fluxo como

o refluxo da renda da terra, aprofundam a distância econômica e social entre esse setor e o agronegócio. De fato, esses movimentos recriam uma virtual economia de subsistência no espaço agrário.[15]

Um refluxo da renda agrícola e da renda fundiária, provocado por recessão econômica ou por intervenções simultâneas da política econômica como as que se deram no qüinqüênio após o Plano Real, tem efeitos recessivos sobre a agricultura. Além disso, exercem um certo papel de retração à economia de subsistência, principalmente no setor da agricultura familiar. Isto é facilmente demonstrável.

Contudo, à hipótese de que essa mesma recessão também ocorra no *boom* econômico setorial, não é imediata tal implicação. Por isso, temos de qualificar esse *boom econômico*, sujeito às limitações a que está subordinado, naquilo que estamos definindo como "expansão constrangida" – um crescimento econômico do agronegócio e de outros setores exportadores líquidos, sem encadeamento à demanda interna.

Observe-se que quando muda a conjuntura agropecuária e a renda do agronegócio começa a crescer, influenciada pela nova prioridade às exportações, não ocorrerá simultaneamente expansão da agricultura familiar e da ocupação da força do trabalho rural. E isto para ser melhor esclarecido requer que caracterizemos essa "expansão constrangida", que o é não apenas da economia agrária, mas do conjunto da economia nacional.

Recorde-se que sob a égide da política de ajustamento constrangido, nos períodos de fluxo da renda da terra, esta é puxada pela expansão do produto da agropecuária, sob comando do agronegócio e sustentação da demanda externa. Por sua vez, essa expansão se faz sob três restrições essenciais: *i)* a restrição da demanda interna de bens e serviços; *ii)* a limitação das oportunidades de emprego; e *iii)* a manutenção de amplas áreas de terra improdutivas. Vejamos cada elemento por parte.

Tais condições restritivas, internas e externas, impõem sérios limites ao desenvolvimento econômico, porque limitam o papel do comércio exterior ao serviços do passivos externos, e, sob o peso dessa limitação, os saldos de comércio não encadeiam demanda interna e emprego, mas repercutem na renda da terra e na especulação fundiária.

15. Para uma análise e conceituação do "setor de subsistência", ver Delgado (2004). Entende-se aqui como setor de subsistência o conjunto de atividades econômicas sem fins lucrativos e relações de trabalho no meio rural que propiciam meios de subsistência a parte expansiva da população rural.

6.1 A restrição da demanda interna de bens e serviços

A demanda interna de bens e serviços, aí incluídos os produtos da cesta básica, deve-se manter relativamente estável, de sorte a não pressionar negativamente o saldo comercial externo.

A primeira restrição impõe limites à demanda interna e às importações que de alguma maneira comprometam as metas do saldo comercial externo a ser transferido para o exterior. A segunda, a restrição externa, já está demonstrada na seção 5.1 deste capítulo.

6.2 A limitação das oportunidades de emprego

Os níveis de ocupação da força de trabalho envolvida na produção de *commodities* são fortemente restringidos em face do padrão tecnológico alcançado pelo sistema do agronegócio.

Esta segunda restrição é expressão de uma muito baixa e cadente relação capital-trabalho na agricultura do agronegócio.[16] Mas ela adquire significado crítico quando se a confronta com o tamanho da força de trabalho rural. Esta força de trabalho do espaço rural tradicional, acrescida da população de pequenos municípios (com até 20 mil habitantes) representa no Censo de 2000 cerca 35% da população nacional (ver dados na tabela 5 no Anexo). A incorporação dessa numerosa força de trabalho não qualificada – que habita o meio rural e as regiões microurbanas contíguas – à economia do agronegócio não é viável. Sua reprodução social hoje se dá em atividades informais e de subsistência, sob altas taxas de desocupação.

A hipótese que trata do padrão ocupacional da força de trabalho na economia do agronegócio não requer demonstração mais exaustiva, até porque não há praticamente controvérsia sobre o caráter capital-intensivo do sistema de produção de *commodities*, sob comando do empreendimento tipicamente de mercado.

16. Os níveis de ocupação da força de trabalho rural e das pequenas cidades não têm evoluído satisfatoriamente, a julgar pela evolução da taxa de desemprego aberto no conjunto da economia. Esta ascendeu de 2,1% da PEA em 1980 para 15,0% em 2000. Esta taxa média é maior nas pequenas cidades que nas regiões metropolitanas (RMs), comparação que é possível ser feita apenas nos anos censitários. A população de municípios pequenos (demograficamente), cuja estrutura ocupacional e produtiva depende muito fortemente do setor rural – a exemplo dos municípios com até 20 mil habitantes –, é de cerca de 20% da população nacional – proporção estável nos Censos de 1991 e 2000 (ver tabela 5 no Anexo).

6.3 A manutenção de amplas áreas de terras improdutivas

A área produtiva incorporada pela expansão do agronegócio é desproporcionalmente pequena em comparação com o território "improdutivo" controlado pelo sistema, principalmente nas regiões de fronteira econômica ou de incorporação recente.

Essa terceira restrição ou condição da expansão constrangida reflete uma típica associação da acumulação produtiva com a acumulação fundiária. Ela é peça essencial na estratégia simultânea de captura da renda agrícola e da renda fundiária pelos proprietários de territórios "improdutivos", contíguos aos espaços da efetiva produção. A forma da captura da renda de terra se dá pela elevação do seu preço, que está, por sua vez, refletindo a elevação da renda (ou do lucro) agrícola. A elevação da renda da terra e a obtenção de ganho patrimonial pelos grandes proprietários incidem sobre a totalidade do estoque de terra produtiva e improdutiva que controlam. Esta condição somente é viável se sancionada de fato pela política fundiária e tributária do governo federal, visto que, de direito, o cumprimento da função social da propriedade fundiária deveria socializar essa renda fundiária incrementada das zonas legalmente improdutivas, mediante processos de tributação e/ou desapropriação. Veremos adiante que tais procedimentos ou não se aplicam de fato ou, quando se aplicam, reforçam os mecanismos de apropriação privada da renda fundiária do conjunto da sociedade.

Por sua vez, o condicionante de "frouxidão da política fundiária", que se deduz da argumentação precedente, requer explicitação mais objetiva. Sem essa condição seria impraticável a estratégia de captura da renda fundiária nas fases de expansão da demanda externa (ver seção 3). Segue-se logicamente a necessidade de caracterização dessa política fundiária que sanciona a estratégia do agronegócio.

As condições ligadas à estratégia do agronegócio na agricultura brasileira são simultaneamente matriz da moderna questão agrária. Elas representam um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária. Uma estratégia de desenvolvimento que incorpore esses segmentos terá necessariamente que desbloquear essa rede de restrições. Sem isso, não será viável um projeto de desenvolvimento autônomo.

Observe-se que a incompatibilidade com o desenvolvimento aqui deduzida é bem peculiar. É aquela que se apóia na estrutura agrária intocada e na rede de condições que relançam na atual conjuntura as estratégias do agronegócio brasileiro. Pois esta é uma forma peculiar de expelir o campesinato brasileiro pela estratégia de expansão do agronegócio.

O que se quer demonstrar neste tópico é a tese de que sem o relaxamento das condições restritivas enunciadas, ou pelo menos de algumas delas, não há possibilidade de crescimento econômico contínuo, com mudança na estrutura agrária e geração de emprego.

7 POLÍTICA FUNDIÁRIA RECENTE: O DIREITO JURÍDICO VERSUS O EXERCÍCIO CONCRETO

Uma característica secular da estrutura fundiária brasileira é a sua alta desigualdade. Este traço perpassa todo o período da "modernização conservadora" e do "ajustamento constrangido". De fato, nos últimos anos a concentração fundiária manteve-se visceralmente arbitrada pelo poder do Estado.

No período posterior à Constituição de 1988 houve avanços de direitos sociais, inclusive direitos agrários, que afirmam compromissos com a igualdade. Simultaneamente aos avanços no campo jurídico-institucional, contudo, corresponderam constrangimentos no campo econômico. A resultante líquida desse jogo de forças mantem a desigualdade praticamente inalterada.

A situação fundiária atual apresenta dois perfis básicos: *i)* ela mantém a sua desigualdade, apesar do novo ordenamento de direito agrário que prescreve o princípio da função social da propriedade fundiária; e *ii)* os procedimentos e omissões da política fundiária do Poder Executivo e dos demais poderes de Estado arbitram contraditoriamente a reprodução dessa desigualdade. E ao fazê-lo incidem em vício evidente de ilegitimidade em face do ordenamento constitucional que legitima o direito de propriedade.[17]

Ambos os perfis corroboram uma restrição essencial imposta pelo modelo de ajustamento constrangido, qual seja a frouxidão da política fundiária, permissiva da apropriação dos incrementos da renda fundiária pelos latifúndios na fase de expansão do produto agrícola. Isto é o que se pretende demonstrar nesta seção.

Entenda-se por "frouxidão da política fundiária" sua relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade fundiária.

As evidências empíricas sobre concentração são relativamente fáceis de apresentar, e sobre isto há um certo consenso nas análises estatísticas, onde se destacam os estudos mais recentes de Hoffman (2001) (ver índices de Gini na

17. O direito de propriedade fundiária vinculado à sua função social comparece nas cláusulas pétreas da Constituição (Art. 5º, XXII e XXIII) e é formalmente definido nos artigos 184 e 186. Estes, regulamentados pela Lei nº 8629/93, são a base normativa para o Poder Executivo regular o sistema fundiário brasileiro.

tabela 2 no Anexo).[18] O argumento da "frouxidão", porém, não é demonstrável diretamente, mas deduzido a partir de um conjunto de fatos e argumentos a serem expostos em seqüência.

Para aferir esse critério vou partir do princípio de direito – a função social da propriedade fundiária rural, juridicamente definida, e seu resgate na política fundiária explícita, que deveria aplicá-lo.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade é estabelecido como fonte legitimadora do direito de propriedade. Este conceito é herdado em parte do antigo Estatuto da Terra de 1964, mas também atende às pressões políticas do processo constituinte. Na função social da propriedade fundiária de 1988 entram simultaneamente os critérios "aproveitamento racional e adequado", "preservação ambiental" e "bem-estar nas relações de trabalho". Contudo, a lei que regulamenta esse dispositivo constitucional, promulgada em 1993, somente recolheu o critério do "aproveitamento racional e adequado", conferindo-lhes indicadores precisos – "Grau de Utilização" e "Grau de Exploração Econômica",[19] deixando de definir os indicadores ambientais e de relações trabalhistas.

A atual estrutura jurídico-administrativa determina que o organismo estatal responsável por aplicar o princípio de função social da propriedade é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Instituto deve sancionar mediante tributação, e no caso em que as propriedades são legalmente classificadas como improdutivas, dar início a processo de desapropriação por interesse social.

---

18. Ao analisar os dados das Pnads de 1992 e 1999, em recente pesquisa econométrica, o professor Hoffmann conclui: "Apesar de suas limitações, os dados sobre as área de empreendimentos agrícolas nas Pnads são, em linhas gerais consistentes com as informações sobre estrutura fundiária provenientes dos Censos Agropecuários e do cadastro do Incra (....) Não se observa nenhuma tendência sistemática no período 1992/99, de aumento ou diminuição do número de empreendimentos. Tampouco se observa tendência de mudança no elevado grau de desigualdade da distribuição de posse da terra no País" (Hoffmann, 2001).

Os índices estatísticos de concentração fundiária no Brasil calculados a partir de diferentes bases estatísticas (Censo Agropecuário, estatísticas cadastrais do Incra ou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios revelam níveis extremamente altos e persistentes de concentração ao longo dos últimos 40 anos (ver dados da tabela 2 no Anexo – índices de Gini estáveis ao redor do 0,8 durante quase meio século).

19 O "Grau de Utilização da Terra" que cumpre a função social é definido como uma proporção igual ou maior que 80% da relação entre a "área aproveitada (explorada)" do imóvel sobre a "área aproveitável". A área aproveitável, por seu turno, exclui reserva florestal legal, zonas edificadas, superfícies aquáticas, solo infértil etc. O "Grau de Exploração Econômica" é definido pelo confronto dos índices de produção vegetal e de lotação pecuária em cada região a cada ano com os respectivos índices técnicos regionais estabelecidos pelo Poder Executivo federal.

No que diz respeito à tributação, o Imposto Territorial Rural é formalmente progressivo em relação às terras improdutivas. Na prática não é cobrado ou fiscalizado, gerando uma arrecadação insignificante[20] e cadente. Esta, aparentemente, é menor que seu custo de coleta tributária. Em 2003 a arrecadação foi de R$ 295,0 milhões, cerca de US$ 100 milhões, em todo o país.

Isto posto, busca-se neste texto aferir a condição de "frouxidão" da política fundiária, naquilo em que sua execução concreta se afasta das regras de direito da propriedade. A aplicação do princípio da função social à titularidade das terras é o caminho escolhido para demonstrar essa hipótese.

As formas de apropriação fundiária do território nacional podem ser identificadas por cinco fontes de titularidade das terras:[21] *i)* o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), onde estão registradas as propriedades privadas sujeitas à função social; *ii)* as terras públicas, parques e unidades de conservação (inscritas no Serviço de Patrimônio da União – SPU); *iii)* as áreas indígenas – cuja titularidade é controlada pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e inscritas no SPU; *iv)* as terras de entidades estatais formalizadas, não inscritas no SNCR; e *v)* as terras devolutas, ou seja, terras públicas não legalizadas e em geral não controladas legalmente.

20. O Imposto Territorial Rural (ITR) corresponde a 0,1% da arrecadação tributária da União nos três últimos exercícios fiscais – 2001 a 2003. Desde 1996 o ITR tem nova lei, que o vincula progressivamente ao "grau de utilização" do imóvel rural. Esta regra contudo não tem conseqüência na arrecadação tributária – que se mostra insignificante (ao redor de US$ 100,0 milhões anuais) desde 1996. Como proporção da arrecadação federal o ITR tem a seguinte trajetória: 1996, 0,27%; 1997, 0,18%; 1998, 0,17%; 1999, 0,18%; 2000, 0,15%; 2001, 0,11%; 2002, 0,11%; e 2003, 0,11% (ver: www.receita.fazenda.gov.br). O ITR é um imposto federal, arrecadado pela Receita Federal, mas 50% de sua arrecadação é transferida aos estados e municípios, ficando a União com a outra metade.

21. Para essa abordagem aproveita-se aqui basicamente a inestimável contribuição do corpo funcional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da equipe técnica que elaborou os estudos subsidiários ao "Plano Nacional de Reforma Agrária". O texto foi produzido pela equipe coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, em 2003 – Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003).

Livro Questao Social.indb 74 1/6/2009 14:31:20

QUADRO 1
Brasil: macroconfiguração fundiária do território em 2003 (em milhões de ha)

Área territorial nacional	100,00%	850,20
1 Áreas cadastradas oficialmente no SNCR	51,35	436,60
1.1 Áreas improdutivas autodeclaradas	(14,17)	(120,4)
1.2 Estoque de áreas de assentamentos sob domínio da União[1]	(4,7)	(40,0)
2 Unidades de conservação (parques nacionais)	12,00	102,06
3 Áreas indígenas	15,10	128,47
4 Terras públicas formalizadas	0,49	4,20
5 Terras devolutas (públicas não legalizadas)[2]	20,34	172,95
Subtotal (1+3+4+5+6)	99,28	844,28

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003, tabelas 5.1.11 e 5.2.2.1).

Notas: [1]Este dado não consta das tabelas citadas, mas é obtido por informação direta do Incra.

[2]Dado calculado por diferença do território nacional, deduzidos os conjuntos conhecidos de titularidade fundiária. Este dado exclui superfícies urbanas, infra-estruturas territoriais etc.

Os dados aqui apresentados de "configuração fundiária" do país permitem construir uma tipologia de titularidade, na qual a titularidade pública e o princípio da função social são o fator hierarquizador. O ordenamento crescente de 1 a 5 neste *ranking* qualifica o caráter público ou social da titularidade das terras, cumprindo aquilo que a Constituição define como função social ou pública. Por seu turno, no sentido inverso – de 5 para 1 – o *ranking* indica o grau decrescente de mercantização ou privatização das terras.

QUADRO 2
Ranking de titularidade público-privada

1 Território indígena e área de conservação	27,1%
2 Estoque de áreas obtidas para fins de reforma agrária	(4,70%)
3 Áreas diretamente sob titularidade de instituições estatais (empresas, bancos etc.)	0,49%
4 Áreas privadas autodeclaradas em conformidade com a "função social" e inscritos no SNCR	37,18%
5 Áreas privadas improdutivas (+) áreas "devolutas"	34,51%

Fonte: Quadro 1.

Obs.: As áreas obtidas para assentamento, legalmente posse da União, podem durante vários anos continuar inscritas no Cadastro Rural pela antiga titularidade, até que venham a ter nova titularidade, quando houver emancipação do assentamento. Neste ínterim legalmente a posse é do assentado, mas o domínio é da União.

Observe-se que sem usar quaisquer outras informações qualificadoras da estrutura fundiária, esse ordenamento da titularidade é ele próprio revelador da frouxidão da nossa política fundiária. A quinta categoria (terras declaradamente improdutivas mais as terras devolutas, sem qualquer controle público) corresponde ainda a 34% do território nacional. Por sua vez, pela regulamentação vigente, cumprir a função social, ou seja, incluir-se na quarta categoria é o

mesmo que autodeclarar-se "produtivo", segundo indicadores de produtividade que o Incra mantém inalterados há mais de 30 anos – baseados nos dados censitários de 1970. Estes índices nunca foram atualizados, não obstante o avanço tecnológico significativo da agricultura capitalista brasileira, pois sempre que a instituição cogita de atualizá-los, orquestra-se uma pressão nacional das organizações do agronegócio para manter inalterada a situação.[22]

Já, o indicador 5 "terras devolutas" esconde uma enormidade de situações irregulares sobre terras públicas – "grilagem", posses ilegais (acima de 50 hectares), titulação fictícia etc., que não são objeto de fiscalização, tributação ou intervenção da autoridade fundiária, posto que representam estoque de terras não inscritas oficialmente no Cadastro de Imóveis Rurais.

Mesmo sem considerar as pressões exercidas pelo agronegócio sobre as terras indígenas e unidades de conservação, vítimas de crescentes invasões de fazendeiros,[23] o tamanho do território frouxamente fiscalizado pela União nas categorias 4 e 5 envolve 71,7% do território nacional. De fato, isto converte a legislação agrária e fiscal sobre a função social da propriedade em matéria de ficção. E foi a partir dessa inação do Estado, dentre outras motivações, que os movimentos sociais conduziram, com relativo sucesso no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, um amplo movimento de ocupação de terras presumidamente improdutivas, para suscitar intervenção estatal em prol da reforma agrária.

Como reação ao movimento das "invasões" de terra pelos sem terra o governo Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória nº 2027/98 que proíbe a vistoria pública de áreas ocupadas pelos "sem terra". Estes, de seu lado, adotam tal tática de luta como forma de pressão para desapropriação. Mas a Medida Provisória editada e ainda vigente implica a não fiscalização e vistoria de terra "invadida". Por sua vez, a vitória é o único critério aceito pelo Judiciário para efeito de acolhimento de ações de desapropriação impetradas pelo Executivo.

---

22. A última ação nesse sentido, capitaneada pela Confederação Nacional de Agricultura, ocorreu em dezembro de 2003, logo após o governo federal revelar a intenção de proceder à atualização desses índices, com a divulgação de documento oficial publicado por meio da internet (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003, p. 30). Como parte desta reação apareceram editorais no jornal "O Estado de São Paulo" durante a primeira semana de dezembro de 2003, contestando a mudança desses indicadores de produtividade sob o argumento da desordem e desorganização que tal medida provocaria no campo.

23. A invasão dos territórios indígenas já demarcados "Raposa Terra do Sol" em Roraima por fazendeiros que pressionam organizadamente contra a homologação dessa demarcação, bem como, em janeiro de 2004 em Mato Grosso, o conflito em torno das terras dos indígenas Guaranis também ocupados por fazendeiros são dois exemplos de conjuntura que atestam inúmeras outras situações similares, passadas e presentes.

Depois dos massacres de camponeses em Corumbiara (1995) e Eldorado dos Carajás (1996), as desapropriações para fins de reforma agrária tornaram-se freqüentes. O governo Fernando Henrique Cardoso nos seus oito anos praticamente dobrou a área de terras obtidas para a reforma agrária, de 2% para mais de 4% do território nacional,[24] processo que praticamente se paralisou em 2002 e 2003.

A obtenção de terras para a reforma agrária é um passo desse processo. De acordo com o texto constitucional tal obtenção seria feita pela desapropriação nos casos em que a propriedade não cumprisse sua função social.

Os caminhos principais pelos quais se obtém terra para a reforma agrária, além da desapropriação por interesse social, são: a arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. Estes dois últimos são instrumentos clássicos do mercado e normalmente seriam excepcionais na reforma agrária porque consomem altos recursos fiscais e ainda valorizam os patrimônios fundiários.

Mas no caso da desapropriação, tal não deveria ocorrer, visto ser este um instituto de direito, sucessor do mercado de terras liberado e instrumento de concretização da função social da propriedade. Na prática, isso não ocorreu, por ação e omissão dos poderes públicos, onde o Executivo é o principal responsável e o Judiciário coadjuvante de peso. Isto é demonstrável pelo que se aduz em seqüência.

No período 1995-2002 as ações de desapropriação para fins de reforma agrária geraram uma desproporcional valorização do patrimônio desapropriado, mediante procedimentos financeiros e judiciais que oneraram e desvirtuam a chamada "dívida fundiária"[25] (ver tabela 3 no Anexo). Um exemplo peculiar desta distorção ocorre em períodos de queda do preço da terra – a exemplo do período 1994-1999. Um imóvel rural que teve preço de 100 em 1994, pelo critério de mercado valeria 60 em 1999. Pelo critério de desapropriação com correção monetária plena e juros de 6% ao ano, contudo, tal imóvel foi pago por equivalente a 141. Seu custo fiscal é mais do que o dobro de sua cotação de mercado.

Uma outra ilustração de como o princípio jurídico é distorcido, na prática, em benefício dos grandes proprietários de terra, pode ser apreciada na

24. Durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso foram obtidos para fins da reforma agrária cerca 21,0 milhões de hectares, a maioria destas áreas arrecadadas na Região Amazônica (Ipea, 2003).

25. As despesas com amortização, juros e pagamento de sentenças judiciais no período 1996-2002 superaram na maioria dos anos os gastos com reforma agrária (ver tabela 3 no Anexo).

seguinte situação. O valor da dívida fundiária da União, constituída com base na desapropriação de terras improdutivas destinadas à reforma agrária, é instituída sob a forma de Títulos da Dívida Agrária (TDAs). Estes títulos são resgatáveis, de acordo com a Constituição, em até vinte anos, com cláusula de preservação de valor real. Essa dívida, pela regra constitucional, deveria ser atualizada pelo valor da coisa desapropriada, segundo o critério do seu preço de mercado. Seu resgate dar-se-ia a longo prazo.

Mas essa dívida, assim fundamentada, vem sendo distorcida por procedimentos e normas infraconstitucionais, que a afetam em dois dos seus pilares básicos: *i)* os prazos de resgate, que têm sido sucessivamente encurtados; e *ii)* o método de valorização da TDA, que tem sido financeirizada, com um acréscimo de 6% ao ano, usando-se a Taxa Referencial do Mercado Financeiro[26] como proteção contra a inflação.

Esses procedimentos tendem a converter a TDA de um título de longo prazo, vinculado ao preço da terra, em um ativo de curto prazo, altamente valorizado e com alta liquidez. Estes critérios distorcem os princípios constitucionais e invertem o sentido da dívida fundiária: de mecanismo facilitador da reforma agrária, pelo recurso forçoso à dívida de longo prazo, retroage-se à dívida de curto prazo, com oferta de prêmio financeiro líquido ao detentor da terra improdutiva. Em razão dessa distorção na aplicação do instituto de desapropriação, acrescida de outras tantas, impostas pelas freqüentes revalorizações das terras improdutivas mediante sentença judicial, o custo fiscal das desapropriações tem criado um mercado paralelo para a grande propriedade e um ônus desmesurado à dívida fundiária.[27] Estes fatores terminam por paralisar o processo e inverter o sentido do gasto social nesse campo: ao invés de viabilizar a economia familiar nos assentamentos, valoriza latifúndios improdutivos[28] e ainda lhes garante generosa renda de juros sobre o principal, indexado à inflação, ao longo de todo o período de resgate.

Do exposto, depreende-se forte evidência fática, relativamente ao distanciamento da política fundiária executada pelo Incra/MDA, há pelos menos uma década, em face dos princípios de direito que conferem legitimi-

26. Conforme o Decreto nº 578, de 24 de julho de 1991, estabelecido pelo presidente Fernando Collor de Mello.

27. O montante dos gastos públicos em reforma agrária durante o período 1997-2001 é predominantemente de gestão da dívida fundiária (ver dados na tabela 3 no Anexo).

28. A aplicação do critério de indexação financeira ao valor da terra (taxa referencial + 6%ª ao ano) em período de queda do preço da terra – como foi a conjuntura 1994-2000 – triplica o custo da terra comparativamente ao seu preço de mercado.

dade ao direito de propriedade no Brasil. Nesse vácuo jurídico-administrativo penetra a estratégia do capital-financeiro para acumular e valorizar patrimônio fundiário, legalmente definido como improdutivo.

8 REFORMA AGRÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO ATUAL

Estudos recentes revelaram com muita informação estatística dois fenômenos instigantes que dão conta da "magnitude" da questão agrária: a disponibilidade de terra e a demanda por terra.[29] O primeiro fenômeno apresenta indicadores robustos de ociosidade e não cumprimento da função social da propriedade, autodeclarados ou não como "improdutivos", e um sem número de situações de irregularidades fundiárias inscritas no imenso campo obscuro das "terras devolutas". O segundo fenômeno revela indicadores igualmente magnificados de demanda explícita e/ou potencial por terra. Este se explicita por diversas formas: *i)* diretamente nos cerca de um milhão de famílias acampadas e/ou cadastradas como candidatas a obter terra na reforma agrária; e *ii)* potencialmente, quando se coteja uma variada série de indicadores sobre "sem terra", "sem emprego" e campesinato com renda monetária de subsistência, sobrevivendo em minifúndios e/ou posses rurais precárias.

8.1 O Problema

O diagnóstico do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) adotado pelo governo atual identifica a problemática agrária brasileira como promotora de duplo desemprego – da força de trabalho rural e das terras improdutivas controladas pelo latifúndio.

Isto, por um lado, descarta trabalhadores e pequenos produtores dos mercados agrícolas, e, por outro lado, permite que um grande estoque de terra ociosa seja apropriada pelo latifúndio.

Ao mesmo tempo, a nova fase de expansão do agronegócio gera a ampliação do "setor de subsistência" – uma massa de trabalhadores desocupados e camponeses sem excedentes, descartados do novo processo de modernização técnica da agropecuária. Isto repõe na agenda social brasileira uma complexa e grave questão agrária. Sua tradução ao âmbito político não é assunto resolvido. O próprio governo que adota o PNRA e subserve seus diagnósticos promove também uma intensa política de promoção do capital financeiro na agricultura. Isto se dá nos moldes do "ajustamento constrangido" previamente analisado.

29. Conforme os estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em 2003.

O relançamento do capital financeiro na agricultura numa nova aliança do grande capital e da grande propriedade fundiária, sob tutela das políticas públicas, favorece a desmobilização das forças sociais normalmente aliadas da reforma agrária.

Por seu turno, o movimento camponês vem se dividindo, sob influência dos setores da pequena agricultura tecnificada que vislumbram uma associação com o agronegócio. A Igreja Católica, por intermédio da CNBB e das pastorais sociais, perdeu protagonismo na luta pela reforma agrária. E os partidos de esquerda, sucessores da tradição agrária do antigo Partido Comunista, hoje no governo, colocaram-se na perspectiva de administrar o "ajustamento constrangido". Estes setores, por ação ou omissão, terminam repercutindo e corroborando o discurso do agronegócio. Também neste ambiente social desempenham papéis importantes determinados círculos acadêmicos e técnico-burocráticos, fortemente influenciados pelo fascínio do progresso técnico que o agronegócio domina.

O movimento social organizado e mais combativo, tendo à frente o MST, não é capaz isoladamente de organizar os amplos setores desorganizados e repelidos pelo relançamento do capital-financeiro na agricultura brasileira.

Isso tudo é fonte de forte contradição. As dificuldades crescentes para relançar o Movimento pela Reforma Agrária no governo Lula têm por manifestações imediatas mas evidentes a paralisia do processo e a recusa de adoção de ações de envergadura no atual governo. Estes obstáculos são sucedidos por um processo de crescimento da violência e exclusão no meio rural e pequenas aglomerações urbanas.

Há sinais na conjuntura presente de multiplicação dos focos de criminalidade, violência e conflito, que em grande medida se derivam da forma desigual com que se administram os interesses rurais no país. Mas as muitas vítimas desse processo – entre os quais se encontram trabalhadores informais, escravos e menores, índios, camponeses pobres, sem terra, ambientalistas, atingidos por barragens, assentados da reforma agrária, desempregados e vítimas do narcotráfico, dentre outros – não constituem grupos políticos estruturados capazes de vocalizar e unificar demandas políticas, suscetíveis de converter em questão nacional as muitas questões agrárias de que se ressentem.

Conquanto a estratégia do agronegócio detenha uma soma desproporcional de recursos de poder para promover seus interesses, seu projeto de expansão, inserido no "ajuste constrangido" do qual ganha poder de impulsão, é por isto mesmo incompatível com um projeto de desenvolvimento nacional. É também impotente para a geração de produção e do emprego potenciais no setor rural, capazes de enfrentar os dilemas atuais da questão agrária e da crise do desemprego no conjunto da economia.

O governo Lula no seu primeiro ano de mandato identificou uma ação prioritária de combate à fome, apoiada por programa de subvenção alimentar e secundada pela intenção de estruturar um sistema nacional de segurança alimentar. Este garantiria condições extramercado para expansão da demanda interna de alimentos. No mesmo ano o Programa Fome Zero ainda está em gestação. Na atual conjuntura ele seria a única via institucional que se poderia abrir para propiciar a construção de um amplo programa público de garantia de compras à agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, desde que não cooptado pelo sistema de agronegócio.

É, entretanto, preciso ter clareza sobre rumos. Uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar não se constitui como ação de envergadura, organizada em bases nacionais, se não estiver ancorada no marco de uma política de desenvolvimento, onde seu objetivo seja gerar um dado produto potencial, impossível de ser gerado pelo agronegócio no setor rural. Esse produto é aquele que incorpora a terra improdutiva, controlada pelo agronegócio, e mobiliza os desempregados, subocupados e descartados pelo *boom* econômico da expansão dos mercados agrícolas poupadores de terra e do trabalho.

O produto potencial nos termos em que aqui se o apresenta é uma conjectura teórica essencial à reforma agrária. Sua concretização requer a mobilização dos recursos produtivos ora descartados pelos mercados. Requer também a criação de um pólo institucional de demanda para essa produção, ou parte dela, que garanta a realização dessa mesma produção. Seria o indicador de uma nova relação Estado agricultura, que ora se imiscui de forma embrionária no debate da economia política com o governo Lula.[30]

Uma proposta da reforma e do desenvolvimento rural que enfrente a questão agrária atual requer a desmontagem das condições essenciais que hoje garantem a estratégia do agronegócio: *i)* frouxidão da política fundiária; *ii)* restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia; e *iii)* restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural.

Essas condições impedem que os recursos ociosos da sociedade – de mais baixo custo social de oportunidade (terra e trabalho), e os talentos humanos descartados pela sua exclusão do mundo da cultura e da educação modernos – participem do projeto de expansão agrícola.

30. A tese de criação de um "pólo institucional" nacional de demanda por alimentos, vinculado à produção da agricultura familiar, é explicitamente proposta ao governo pelas recomendações da "II Conferência Nacional de Segurança Alimentar" (Olinda, PE, março de 2004).

O atual arranjo de política econômica nacional e internacional bloqueia a superação dessas restrições. E com isso entrava o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional. Por conseguinte, mantém-se a política de "ajustamento constrangido", não obstante todas as conseqüências promotoras de forte inqüidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental. Até mesmo entre os movimentos sociais e sindicais dos agricultores familiares há alianças e aliados desse modelo. A divisão também se percebe entre os formuladores da política agrícola e agrária do primeiro ano do governo Lula, no qual o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Rural e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repercutem e competem por demandas variadas do agronegócio e da agricultura familiar. Nos arranjos, articulados pelo crédito rural, somente cabem a elite tecnificada e "viável" da agricultura familiar[31] e alguns assentamentos modelo de reforma agrária. Os demais ficariam de fora: quase 80% dos estabelecimentos familiares. Sua produção está no nível do salário mínimo – ao redor de US$ 80 mensais. Este setor de subsistência jamais poderá escapar pelos mecanismos estreitos do mercado que o modelo oferece.[32]

O atual modelo de ajuste constrangido tem uma dificuldade endógnea para estimular a produção e emprego, hoje descartados no imenso setor de subsistência rural, desintegrado das correntes técnicas da produção e comércio do agronegócio. O setor de subsistência que inclui a maior parte dos assentamentos da reforma agrária só poderá progredir dentro de uma outra concepção de desenvolvimento, liberto das restrições supracitadas. Esse projeto, porém, somente entrará na agenda política do Estado quando forem desconstruídas as condições ideológicas, políticas e econômicas do ajuste constrangido. Isto implicaria que o país perseguisse um projeto de desenvolvimento que ousasse capacitar e reinserir o enorme contingente do seu setor de subsistência rural e do trabalho informal urbano que já afeta mais da metade da sua força de trabalho[33] (ver dados na tabela 4 no Anexo).

---

31. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000 é de apenas 3,6% a proporção dos domicílios rurais que percebem renda familiar mensal acima de dez salários mínimos, e 11,6% a proporção dos que ganham mais que cinco salários mínimos mensais (ver estratificação da renda domiciliar na tabela 6 no Anexo).

32. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1996, o Ministério do Desenvolvimento Rural qualificou e quantificou os agricultores familiares no Brasil em 4,14 milhões de estabelecimentos (MDA, 2000). Destes, em 1996 (ano censitário) 77% dos estabelecimentos produziram um valor de produção anual médio de doze salários mínimos (ver dados na tabela 7 no Anexo).

33. Por uma quantificação do tamanho do setor de subsistência rural, acrescido do trabalho informal (desprotegido) urbano, ver Delgado (2003, p. 33).

CONCLUSÕES

No pós-guerra estrutura-se um debate teórico e político em torno da questão agrária brasileira, tendo por justificativa imediata a necessidade de uma reforma agrária ampla. Esta questão é levantada, sob diferentes perspectivas, por atores políticos e sociais com certa tradição nos conflitos agrários ou agrário-religiosos que pontilharam no Brasil desde a Guerra de Canudos (1897). De um lado temos o Partido Comunista Brasileiro, que pela reflexão de várias tendências dos seus intelectuais orgânicos ou mesmo de fora de seus quadros, como é o caso do professor Celso Furtado, formularam à época aquilo que se interpretava como cerne da questão agrária: uma dificuldade grave para o desenvolvimento industrial capitalista em face do atraso das forças produtivas e relações sociais agrárias. Por seu turno, a Igreja Católica pela palavra e presença ativa de sua hierarquia posicionava-se na linha de sua doutrina social, bafejada pelos tempos inovadores do Concílio Ecumênico Vaticano II. Ainda que disputando espaço com os comunistas, o papel da Igreja foi fundamental para abrir espaços às lutas de organização do sindicalismo rural no Brasil e também manter a luta pela reforma agrária na agenda política do governo Goulart.

À direita do movimento em prol da reforma agrária posicionava-se o grupo técnico-político que defendia a modernização técnica da agropecuária brasileira, sem reforma agrária. Esse grupo tinha na figura do professor Delfim Neto, da USP, seu principal formulador e depois executor, como ministro de Fazenda no governo militar, de 1967 a 1973.

Com o golpe militar de 1964 derrota-se o movimento pela reforma agrária e a questão agrária é remetida à solução pela modernização técnica. Este projeto é assumido integralmente pelo grupo paulista liderado pelo professor Delfim Neto.

O retorno da questão agrária à agenda política somente se dará com o fim do regime militar e o subseqüente processo da democratização. Nesse novo contexto histórico os protagonistas da reforma agrária e seus oponentes estão em processo de metamorfose. A Igreja e a esquerda organizada em partidos continuam a apoiar a reforma agrária, mas perderam protagonismo. A novidade maior é que a força motriz em favor da reforma agrária hoje está nos movimentos sociais. Estes operam com maior autonomia em relação à Igreja e aos partidos políticos.

Ao mesmo tempo, a direita continua apostando na modernização técnica do campo restrita às grandes e médias propriedades. Antes de 1964 essa posição era respaldada pelo peso histórico da classe latifundiária tradicional. Depois do golpe, ela contou com o respaldo militar e uma estratégia de modernização agrícola, subvencionada pelo Estado. Atualmente esse arranjo conservador se apóia no poder econômico do agronegócio, que os militares ajudaram a construir.

Conta também com uma forte representação política – a bancada ruralista – que se estrutura em vários partidos e detém entre um quarto e um terço de deputados e senadores, votando no Congresso segundo sua orientação.

A opção de modernização técnica sem reforma – estratégia do agronegócio – ganha força política precisamente pelo fato de se compor com o modelo de ajustamento constrangido da economia brasileira às restrições do setor externo. Ao viabilizar-se como orientação concertada de política econômica, agrícola, e externa, imiscuindo-se também no campo ambiental, agrava o quadro da exclusão no campo agrário. Esse "ajuste" praticamente prescinde da força de trabalho assalariada não especializada e da massa de agricultores familiares não associados ao agronegócio (três quartos do total). É também um arranjo da economia política que rearticula o poder político com o poder econômico dos grandes proprietários rurais. Nesse processo, converte-se o campesinato em imenso setor de subsistência, não assimilável ao sistema econômico do próprio agronegócio ou da economia urbana semi-estagnada.

Contudo, a restrição macroeconômica que confere poder ao agronegócio – gerar saldos de divisas transferíveis ao exterior – impõe aos demais setores industriais e de serviços não comprometidos com a geração desse saldo comercial a necessidade de restringir seu crescimento, de sorte a não pressionar as metas do ajustamento externo. Em resumo, a demanda interna que normalmente seria impactada positivamente pelas exportações fica bloqueada pela política de esterilização a qualquer custo do fluxo monetário oriundo do saldo agroexportador. É importante destacar que na atual conjuntura de ajuste externo os altos saldos de comércio atendem ao déficit da Conta Corrente, enquanto o "superávit fiscal primário" atende ao serviço da dívida interna.

Isso posto, a solução "modernizadora" que se redefine na era de predominância "do agronegócio" tem várias similaridades com a "modernização conservadora" dos anos 1970, exceto a viabilidade do crescimento do conjunto da economia.

Toda essa soma de dificuldades configura, atualmente, indicadores de elevados níveis de desemprego de recursos produtivos da sociedade – da força de trabalho e da osciosidade das terras. Ao mesmo tempo, o livre funcionamento dos mercados rurais e urbanos reproduz padrões de desproteção social e insegurança alimentar, comumente identificados como "problema da fome". Mas essa tríplice carência – desemprego, ociosidade das terras e insegurança alimentar – pode ser revertida mediante ação concertada – Estado e sociedade. Esta ação seria suscetível de produzir um produto potencial que ocupasse esses recursos ociosos e atendesse às necessidades alimentares básicas. Este é o desafio que está posto e que precisa ser compreendido para ser respondido adequadamente.

ANEXO

Quais são os números da Situação Agrária?[1]

É fato recorrente na conjuntura o debate entre o governo, de um lado, e os movimentos social e sindical rurais, de outro, acerca dos números da violência no campo e dos resultados da reforma agrária. No início de 2001, a discussão alcançou os indicadores de concentração fundiária, que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teriam caído, com o índice de Gini passando de 0,848 em 1999 para 0,802, em 2000 (Estado de São Paulo, 05/01/2001). A metodologia utilizada pelo MDA implicou a retirada da base de cálculo, no ano 2000, de grandes áreas supostamente em mãos de grileiros e, como essa imensa área integrava a base anterior (1992), a comparação de resultados fica prejudicada. Alterou, também, sua base cadastral com o fim de imputar os novos assentados e excluir as terras públicas. Ou seja, em apenas um ano teria ocorrido uma redução expressiva, jamais observada antes, de mais de 5%. Os dados dos censos agropecuários do IBGE, contudo, apresentam um outro perfil, em que as melhorias desse indicador são tímidas quando se observam os dados relativos a várias décadas. O quadro seguinte mostra, para o Brasil e grandes regiões, a evolução do índice de Gini, construído com base nos Censos Agropecuários do IBGE. Os dados globais mostram que as variações intercensitárias são muito pequenas, e revelam que, até meados da década passada, a estrutura de distribuição da propriedade fundiária brasileira permaneceu praticamente inalterada. Se os assentamentos criados, desde a Nova República, tiveram alguma conseqüência nos indicadores de concentração, isso resultou na queda do índice de Gini em 0,1 ponto percentual. Nesse sentido, resta um grande espaço a ser ocupado por políticas fundiárias que possam, de forma sustentada, ao longo de alguns poucos anos, provocar efetiva desconcentração fundiária.

TABELA 1
Indicadores macroeconômicos (1983-2003)
(Em %)

Variáveis / Anos	PIB geral tx. incremento	PIB agrícola tx. incremento	Déficit/saldo em conta corrente/PIB	Saldo comercial/PIB
1983/1993	(+) 2,27	2,35	(-) 0,40	4,13
1991	1,0	1,4	(-) 0,35	2,61
1992	(-) 0,5	4,9	(+) 1,59	3,94
1993	4,9	(-) 0,1	(-) 0,13	3,09
1994	5,9	5,5	(-) 0,31	1,93
1995	4,2	4,1	(-) 2,55	(-) 050
1996	2,7	3,1	(-) 3,00	(-) 0,72
1997	3,3	(-) 0,8	(-)3,76	(-)0,83
1998	0,1	1,3	(-)4,24	(-)0,84

(continua)

1. Publicado originalmente em Ipea (2003, p. 95).

(continuação)

Variáveis / Anos	PIB geral tx. incremento	PIB agrícola tx. incremento	Déficit/saldo em conta corrente/PIB	Saldo comercial/PIB
1999	0,8	8,3	(-)4,72	(-)2,39
2000	4,4	2,1	(-)4,00	(-)0,12
2001	1,4	5,7	(-)4,55	(-)0,51
2002	1,5	5,8	(-)1,7	(+)2,86
2003(*)	(-) 0,2	+5,0	(+)0,81	(+)4,51
1995/2000	2,6	3,1	(-)3,71	(-)0,88
2001/2003	+ 0,9	5,5	(-)1,81	(+)2,29

Fontes: PIB Geral, PIB Agrícola e Déficit em Conta Corrente e Saldo Comercial: IBGE – cf. Conjuntura Econômica – agosto 2004 (www.desenvolvimento.gov.br).

TABELA 2
Evolução do Índice de Gini, 1950-1995

Regiões e Brasil	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Nordeste	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Sudeste	0,763	0,772	0,760	0,761	0,690	0,772	0,767
Sul	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Centro-Oeste	0,833	0,901	0,876	0,876	0,876	0.861	0,831
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: Gasques. J. G.; Conceição, J. C. P. R. A demanda por terra para a reforma agrária no Brasil. Anais do 36º Congresso de Economia e Sociologia do Rural (Sober, Foz do Iguaçu-PR).

TABELA 3
Despesa da reforma agrária + gestão da dívida fundiária (1996-2002)
(Valores em R$ 1 milhão de 2001)

Principais Despesas / tempo	Reforma agrária (1)	Títulos da dívida agrária			Sentenças judiciais precatórias (3)	2+3[1] 1%
		Amortização	Juros	Total (2)		
1996	1.424,3	66,8	116,4	183,2	445,0	21,0
1997	1.706,5	1.127,6	526,0	1.652,8	420,0	121,5
1998	1.512,2	371,3	221,8	593,2	110,0	46,5
1999	1.113,4	578,4	470,7	1.049,1	102,0	103,4
2000	534,7	545,7	205,0	752,5	41,0	179,7
2001	543,7	541,3	179,0	720,3	2,0	133,0
2002	-	224,0	69,0	293,0	-	-

Fonte: Gasques et alii (2003, p. 27).

Nota: [1]A soma dos itens 2 + 3 corresponde às despesas correntes com a gestão da dívida fundiária.

TABELA 4
Comparação entre os setores formal e informal entre os Censos de 1980 e 2000

	Censo 1980 PEA%	Censo 2000 PEA%
1 Setor formal (1+2)	55,6	43,1
1.1 Empregados contribuintes, inclusive domésticos		
1.2 Conta-própria contribuintes	43,8	31,8
1.3 Funcionários públicos contribuintes	6,6	4,1
	3,4	4,8
1 Subtotal trabalhadores	53,8	40,7
2 Empregados contribuintes	1,8	2,4
3 Setor de subsistência + informalidade não protegida		
3.1 Conta-própria não contributivo	43,4	54,4
3.2 Não remunerados em apoio à produção	16,9	14,9
3.3 Produção para autoconsumo	4,6	3,3
3.4 Desemprego involuntário	...	2,5
3.5 Empregados sem carteira e sem contribuição	2,1	15,0
	19,7	18,7
Subtotal 1 + 2 + 3	99,0	97,5
PEA Total	**100,0 = 43,236 milhões**	**100,0 = 76,158 milhões**

Fonte: Dados básicos: IBGE, Censo Demográfico (mão-de-obra) – Brasil, 1980 e Tabulações Avançadas – 2000.
Elaboração do autor.

TABELA 5
Proporção da população rural ampliada na população total – evolução (Em %)

Proporção população rural ampliada	1970	1980	1991	2000
1 População total dos pequenos municípios (com até 20 mil habitantes)	28,0	23,88	19,52	19,76
2 População rural tradicional dos demais municípios (com mais de 20 mil habitantes)	31,7	24,67	19,65	15,06
1 + 2	59,7	48,55	39,17	34,82

Fonte: IBGE (Censos Demográficos, 1990-2000). Elaboração do autor.

TABELA 6
Estratificação de renda domiciliar rural no Censo Demográfico de 2000 (Em salários mínimos)

Classe de rendimento domiciliar total (em s.m.)	Ponto médio (em s.m.)	% familiar	% acumulado	Nº de famílias (em mil)	Nº de famílias acumuladas
Até 1	0,536	37,45	37,46	2.955,8	2.955,8
De 1 a 2	1,644	25,62	64,07	2.021,3	4.977,1
De 2 a 5	3,17	25,34	89,41	1.999,6	6.976,7
De 5 a 10	6,83	7,97	97,38	628,9	7.605,6
Mais de 10	14,23	3,61	100,0	285,0	7.890,5

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 2000). Elaboração do autor.

TABELA 7
Estratificação de estabelecimentos de agricultores familiares, segundo valor da produção medido em salários mínimos/mês (1996)

Estratos (em s.m.)	Ponto médio (em s.m.)	% de estabeleci-mento	% acumulado	Número de estabelecimentos (em mil)
Zero	0	8,2	8,2	339,4
De zero a 2,1	1,0	68,9	77,1	2.852,0
De 2,1 a 5,6	3,85	15,7	92,8	649,9
De 5,6 a 8,5	7,0	4,6	97,1	190,4
De 8,5 a 19,4	13,95	1,7	98,8	70,4
Maior que 19		0,8	99,6	33,1
Total			**99,6**	**4.139,4**

Fonte: Delgado (2004, p. 30).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DELFIM NETO, Antônio. Problemas econômicos da agricultura brasileira. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP – **Boletim**, n. 46, Cadeira XXV. São Paulo, 1963? 298p.

_____. O Café do Brasil. **Estudo Anpes**, n. 3. São Paulo, 1965a. 130 p.

_____. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. **Estudo Anpes,** n. 5. São Paulo, 1969. 152 p.

DELGADO, Guilherme C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone-Unicamp, 1985. 240 p.

_____. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Revista de Conjuntura**, ano IV, n. 16. Out./dez. 2003 (Revista editada pelo Conselho Regional de Economia do Distrito Federal).

DELGADO, Guilherme C.; FLORES FILHO, José. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. **Economia – Ensaios**, v. 12-13, n. 2-1. Uberlândia, 1998.

EPEA. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de ação econômica do governo**: 1964-1966 (Síntese). 2. ed. Documento n. 1, maio, 1965. 243 p.

GASQUES, José GARCIA *et al*. **Gastos públicos na agricultura**: evolução e mudanças. Brasília, abr. 2003 (Texto para discussão, n. 948).

HOFFMAN, Rodolfo. Distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as Pnads de 1992 a 1999. *In*: GASQUES, J. G. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 6. Fev. 2003.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso** – Ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitel, 1995.

MELLOR, John W. The role of agriculture in economic development. **American Economic Review**, set. 1961.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (Projeto Cooperação FAO/Incra). **Novo retrato da agricultura familiar**. Brasília, fev. 2000.

_____. Plano Nacional da Reforma Agrária. **Proposta**: produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, out. 2003 Disponível em: <http://www.mda.gov.br>.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Igreja Católica: 1945-1970. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**: economia e cultura (1930-1964). São Paulo: Difel, 1986.

PRADO Jr., Caio (1960). Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. *In*: VEIGA, José Eli da. (Org.). **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2000. P. 15-85.

_____. **Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira**. *In*: VEIGA, José Eli da. (Org.). *Op. cit*. 1962.

_____. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social**: 1963-1965. Dez. 1962. P. 126, 140 e 149.

RANGEL, Ignácio. **Questão agrária brasileira**. Conselho do Desenvolvimento (Presidência da República), 1961. 57p.

RESENDE, Gervásio Castro. **Crédito rural subsidiado e preços da terra no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1981 (mimeo).

SAMPAIO, Plínio de Arruda (out. 1993) *et al.* **Proposta do Plano Nacional da Reforma Agrária**. Brasília, out. 2003 (não publicado). 76 p.

CAPÍTULO 3

AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO E AS ORIGENS DO INFORMAL NO BRASIL[1]

Mário Theodoro

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo resumir os aspectos essenciais de formação do mercado de trabalho brasileiro. Privilegia-se aqui a idéia de que a ação estatal teve um papel determinante na formação do mercado de trabalho. De fato, o Estado teve uma importância central em alguns momentos decisivos da história econômica brasileira, como no episódio da Abolição da Escravatura ou do próprio processo de modernização econômica iniciado nos anos 1930. Em suma, buscar-se-á apresentar, de maneira resumida, os contornos principais da história do mercado de trabalho, e que, em última análise, conformam o seu perfil atual.

Uma observação se faz ainda necessária nesta introdução. Em razão da forma sob a qual se apresentam os dados estatísticos, serão utilizadas algumas vezes expressões como "setor informal", "atividade informal" e "setor não-estruturado" para delimitar uma parte da força de trabalho que engloba os trabalhadores que estão fora das relações assalariadas, ou seja, aqueles que se dedicam ao trabalho autônomo e a atividades de pequena escala organizados em microunidades de produção de bens ou de serviços, assim como os assalariados não declarados e aqueles trabalhadores sem remuneração. Este é um universo mais ou menos consensual. Far-se-á uso de algumas informações sobre o setor informal, aceitando implicitamente as delimitações propostas por outros autores e/ou por outras fontes de dados sem prejuízo do que foi apresentado em outros capítulos desta coletânea.

1. Este texto foi originalmente concebido enquanto um dos capítulos da tese de doutoramento deste autor intitulada " L´intervention étatique sur l´informel au Brésil", Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Paris, 1998.

Livro Questao Social.indb 91 1/6/2009 14:31:24

2 DA ESCRAVIDÃO AOS ANOS 1930

2.1 A transição para o trabalho livre

Para melhor conhecer as raízes históricas do mercado de trabalho no Brasil, deve-se remontar ao século XIX, no início do qual, e até 1888, a economia baseava-se na escravidão. Este período caracteriza-se por profundas transformações. É um século durante o qual o país foi colônia até 1808, império de 1808 até 1889, e finalmente tornou-se uma república. Não foi somente uma etapa marcada pela mudança da organização política, mas sobretudo por uma transformação política e social sem precedentes na história do país.[2] Entretanto, transformações comparáveis não se processaram na economia. Durante todo o período, a economia brasileira continuava organizada em torno da produção de artigos tropicais (café, açúcar, algodão) para o mercado europeu. Pelo menos até a década de 1850, não existiam formas alternativas de organização desta produção além daquela apoiada no trabalho escravo. De acordo com Kowarick, "No decorrer dos séculos, forjou-se, assim, uma sociedade de características estamentais, que se antepunha ao surgimento de modalidades produtivas outras" (Kowarick, 1994, p. 27).

Esta situação vai suscitar, paralelamente, a existência de um contigente crescente de "livres e libertos" que se mantinha fora do binômio senhor-escravo, e que não encontrava outras atividades além do trabalho ocasional e da atividade de subsistência, quando não se encontravam em situação de privação de trabalho.

> Exploração do tipo compulsório, de um lado, e massa marginalizada, de outro, constituem amplo processo decorrente do empreendimento colonial-escravocrata, que iria se reproduzir até épocas tardias do século XIX. Sistema duplamente excludente, pois a um só tempo cria a senzala e gera um crescente número de livres e libertos, que se transforma nos desclassificados da sociedade (Kowarick, 1994, p. 58).

O Brasil escravista contava, no início do século XIX, com três milhões de habitantes dos quais 1,6 milhão eram escravos; havia 400 mil negros e mulatos libertos e 1 milhão de brancos,[3] o que significa que os escravos representavam mais de 50% da população. No que se refere ao contingente de homens livres e libertos, observa-se um crescimento significativo no decorrer dos anos 1800. À época da abolição da escravidão, os livres e libertos representavam um contingente de cerca de dez milhões de indivíduos, enquanto na condição de

2. Sobre este tema, ver Costa (1985), Fernandes (1969) e Prado Jr. (1945).

3. Estimativas de Malheiros (1866), in Kowaric (1994, p. 33).

escravos mantinham-se tão-somente 720 mil indivíduos, de acordo com as estimativas de Conrad, apresentadas por Kowarick (1994). A maior parte da população livre e liberta estava, entretanto, inserida no que Furtado (1970) chamou de setor de subsistência.

Esta situação vai explicar, de acordo com o referido autor, porque a subs tituição da mão-de-obra escrava não se realizou internamente com a força de trabalho nacional disponível, ou seja, porque se utilizou do artifício da imigração para ocupar os postos de trabalho que tinham sido liberados pelos escravos. Com efeito, de acordo com Furtado, a parcela da população que vivia da economia de subsistência não seria bem adaptada ao trabalho assalariado regular; além disso, ainda de acordo com o autor, tratava-se de uma população difícil de ser recrutada devido à sua dispersão em vastas áreas territoriais (Furtado, 1970, p. 153-154).

O marco inicial da transição para o trabalho livre foi dado pela abolição do tráfico de escravos em 1850.[4] O fim do fluxo de novos escravos teve como desdobramento, para os anos subseqüentes, o enfraquecimento do próprio sistema escravocrata, devido sobretudo às más condições de reprodução da força de trabalho cativa nacional. Para se ter uma idéia das péssimas condições de vida dos escravos no Brasil, observe-se a comparação realizada por Kowarick sobre as trajetórias brasileira e norte-americana em termos de evolução do contingente de escravos no século XIX.

> Ambos os países no início do século XIX, tinham, aproximadamente, 1 milhão de trabalhadores cativos. Nos cinqüenta anos subseqüentes, o Brasil importa cerca de 1 milhão e 600 mil, contingente três vezes maior que aquele que foi levado para os Estados Unidos. As condições de reprodução em ambos os países assumem sua feição real quando se sabe que, entre 1860 e 1870, a população escrava americana era de 4 milhões, enquanto que a brasileira atingia, apenas, cerca de 1 milhão e 500 mil (Kowarick, 1994, p. 59).

Neste contexto, no qual as condições de vida a que estavam submetidos os escravos eram particularmente ruins, a importação de escravos novos constituía uma etapa necessária à manutenção do sistema escravista brasileiro. O fim do tráfico, resultado sobretudo das pressões exercidas pela Inglaterra,[5] significou, assim, um duro golpe à continuidade do sistema escravista.

---

4. "De fato, não obstante a abolição do tráfico formal ter ocorrido em 1826 e, cinco anos após, serem declarados livres os negros que aportassem em terras brasileiras, a importação de africanos só terminaria efetivamente em 1850." (Kowaric, 1994, p. 44)

5. Ver Fausto (1995, p. 186-208).

Outro momento importante foi representado pela Lei do Ventre Livre de 1871, resultado de um intenso debate sobre o fim da escravidão e sobre o futuro da economia baseado no trabalho livre.[6] Em defesa do fim da abolição destacou-se a atuação da vertente progressista do movimento republicano emergente nas grandes cidades, notadamente no Rio de Janeiro, a partir de 1870. Ativos defensores dos valores representados pela divisa "Liberdade, Igualdade, Fraternidade", os republicanos urbanos vão lograr, ao menos num primeiro momento, introduzir a questão da abolição dentro de uma perspectiva de transição, cuja idéia principal era a do seu desaparecimento gradual acompanhado da garantia ao trabalho para aqueles que viessem a ser liberados.[7]

Entretanto, outra vertente republicana, composta por representantes dos estados mais influentes política e economicamente, sustentava posições diferentes com relação à utilização e ao destino da mão-de-obra dos escravos que viessem a ser libertados. São sobretudo os grandes fazendeiros do Oeste Paulista – à época a região mais dinâmica da produção do café – que vão achar perigoso manter-se dependente do trabalho dos ex-escravos, desconfiando ainda da possibilidade de se contar com os livres e libertos, tidos como avessos às atividades laborais. Além do mais, também era objetivo dessa elite política o "branqueamento da nação" (Lamounier, 1988, p. 147). Apresentarão, assim, a proposta de imigração subvencionada, o que permitirá a chegada em massa de trabalhadores europeus financiada em grande parte pelo governo.[8] A substituição da mão-de-obra escrava pelos imigrantes começou, assim, mais de 30 anos antes da abolição. De acordo com os dados disponíveis, entre 1864 e 1887, o número de escravos no país diminuiu de 1,7 milhão para 720 mil, enquanto que, entre 1872 e 1881, 218 mil imigrantes entraram no Brasil.[9] A percentagem de escravos no total da população, que era de mais de 50% no início do século XIX, será, dessa forma, reduzida dramaticamente até 16% em 1874, alguns anos antes do fim da escravidão.

O perfil de ocupação da força de trabalho assumirá então nova conformação. Enquanto a mão-de-obra imigrante chega e se ocupa cada vez mais da produção de café, uma parte crescente da população liberada, até então escrava, vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais

6. Ver Lamounier (1988).

7. Lamounier (1988, p. 147), Prado Jr. (1945, p. 195-206), e Fausto (1995, p. 221-231).

8. A maioria dos imigrantes, por essa época, era de origem italiana. Por conta da crise que assolava a Itália naquele momento, "Principalmente na região do Veneto, grande contingente de pequenos proprietários e meeiros foi forçado a proletarizar-se, sem que a economia italiana tivesse condições de incorporar essa massa de disponíveis em outras atividades econômicas" (Kowaric, 1994, p. 91).

9. Kowarick (1994, p. 46-47 e p. 71).

dedicada à economia de subsistência, fosse a alguns ramos assalariados – especialmente nos pequenos serviços urbanos. O nascimento do mercado de trabalho ou, em outros termos, a ascensão do trabalho livre como base da economia, foi acompanhado pela entrada crescente de uma população trabalhadora no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas.[10] Este processo vai dar origem ao que, algumas décadas mais tarde, será denominado o "setor informal" no Brasil.

A transição para o trabalho livre, porém, merece uma análise um pouco mais acurada. De fato, este fenômeno não se desenvolveu de forma homogênea em todo o país, já então marcado por diferenças regionais significativas. O maior dinamismo econômico baseado na produção de café, assim como na indústria nascente, se concentrava na região Centro-Sul, especialmente nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (na região da Zona da Mata). A partir de 1830, as necessidades crescentes de mão-de-obra, sobretudo na economia do café, vão acarretar uma concentração crescente do contingente de escravos naquelas regiões. Assim, a porcentagem de escravos brasileiros vivendo no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, com relação ao conjunto da população escrava, passou de 36,7% a 51,1% entre 1864 e 1874.[11] Só entre 1850 e 1885, as áreas produtoras de café destes três estados compraram cerca de 350 mil escravos, a maioria dos quais vinda de outras regiões do país.[12]

Na segunda metade do século XIX, a mão-de-obra imigrante começa a substituir os escravos, principalmente nos centros mais dinâmicos da economia. No início, são as novas regiões produtoras de café, sobretudo do Oeste Paulista, que vão receber os migrantes europeus. Especialmente após 1874, a substituição do trabalho escravo acelerou-se.

> Nas vésperas da Abolição, enquanto os escravos dos cafezais fugiam das fazendas, muitos dos quais desciam a serra do Mar amontoando-se nas favelas de Santos, imigrantes italianos faziam o percurso inverso, dirigindo-se para as plantações (Kowarick, 1994, p. 86).

Na região Nordeste, contudo, constata-se uma situação diferente. Como área originalmente fornecedora de mão-de-obra escrava para a região do café, o Nordeste já havia se iniciado na substituição do regime de trabalho escravo a partir de 1850. Os trabalhadores nacionais livres ou libertos foram progressiva-

10. "Se bem não existam estudos específicos sobre a matéria, seria difícil admitir que as condições materiais de vida dos antigos escravos se hajam modificado sensivelmente, após a abolição, sendo pouco provável que esta última haja provocado uma redistribuição de renda de real significação" (Furtado, 1970, p. 138).

11. Kowaric (1994, p. 46-47 e p. 60-61).

12. Gorender (1978, p. 325).

mente incorporados para preencher o espaço deixado pelos escravos levados para o Centro-Sul. No Nordeste, pelo menos duas barreiras impediram a dispersão dos livres e libertos: de um lado, a grande distância das regiões de fronteira da economia de subsistência e, de outro, as regiões urbanas, que já apresentavam problemas em decorrência dos excedentes de população. De certa forma, para os antigos escravos assim como para os trabalhadores livres, não havia alternativas ao antigo trabalho. Apesar da existência de um fluxo considerável de ex-escravos para as maiores cidades – como Recife, por exemplo – uma grande parte da força de trabalho liberada continuará nas propriedades rurais, sob regime de baixíssima remuneração, como assalariados, meeiros, e parceiros, entre outros. De acordo com Furtado, no Nordeste, esta forma de organização da economia após a abolição da escravidão restringiu o fluxo de renda monetária e, em decorrência, impediu a formação efetiva de um mercado interno. Diferentemente, no caso do Centro-Sul, o fim da escravidão significou o crescimento do fluxo interno de renda monetária e a consolidação do mercado interno, apesar da existência da economia de subsistência em áreas de fronteiras agrícolas.[13]

Em resumo, existiram particularidades no que concerne à passagem da economia de base escravocrata à economia baseada no trabalho livre. Observa-se, de um lado, um processo de reagrupamento da mão-de-obra escrava nas regiões mais dinâmicas, sobretudo em São Paulo,[14] para onde se dirigiu, numa etapa posterior, a maior parte dos imigrantes.[15] Não houve, como nos Estados Unidos, regiões que concentravam os trabalhadores escravos (os estados do Sul), e outras, os trabalhadores livres (o Norte).[16] No Brasil, a abolição significará a perda de espaço de trabalho para os ex-escravos. Em sua grande maioria, eles não serão assalariados. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas nas cidades.

> É preciso, nesse sentido, frisar que o assim chamado elemento nacional, após a Abolição, tendeu a ser absorvido pelo processo produtivo só em áreas de economia estagnada, onde a imigração internacional foi pouco numerosa ou, até mesmo, nula. De fato, sua utilização ocorreu mais acentuadamente nas regiões decadentes do Vale do Paraíba e nas

13. Furtado (1985, p. 210-211).

14. Kowaric (1994, p. 46-47).

15. Além dos estados do Centro-Sul (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), também houve uma significativa imigração européia para os estados do Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), onde a perspectiva estava ligada sobretudo à idéia de colonização. Ver Costa (1983, p. 417).

16. Ver Costa (1985, p. 228-265).

> que apresentavam pouco dinamismo, como nas do Velho Oeste, em contraposição ao Novo Oeste: nela, o imigrante deixou poucas oportunidades para os nacionais que passaram a realizar tarefas mais árduas e de menor remuneração, como o desbravamento e preparo da terra, e, praticamente, extinguiu as possibilidades de emprego para o ex-escravo (Kowarick, 1994, p. 87).

É necessário, entretanto, examinar alguns aspectos ligados à opção realizada, nas regiões mais dinâmicas, de promoção de uma política de imigração de mão-de-obra de origem européia, ou seja: deve-se perguntar por que nessas áreas, apesar da existência de um significativo contingente de mão-de-obra constituída de homens livres e libertos assim como de escravos, decidiu-se pela utilização do trabalho de imigrantes. A resposta a esta questão parece algo complexa.

Em princípio, haveria três possibilidades de enfrentamento da questão do trabalho após o fim da abolição, possibilidades estas não excludentes entre si. De um lado, havia a perspectiva de que os antigos escravos pudessem, eles mesmos, continuar a trabalhar nas fazendas adotando um novo *status* de homem livre, o que, aparentemente, não colocaria problemas técnicos de grande monta. Com efeito, os escravos dominavam o processo de trabalho assim como as evoluções técnicas mais importantes à época nas atividades que realizavam. Esta havia sido a opção em algumas ilhas das Antilhas inglesas, onde a abolição teve um caráter puramente formal: o escravo passou a receber um salário monetário, fixado no nível mínimo de subsistência.[17] Uma segunda opção seria a da utilização total ou parcial dos homens livres e libertos no lugar dos antigos escravos. Este contingente era, em 1872, de quase oito milhões, ultrapassando em muito o número de escravos (cerca de 1,5 milhão).[18] Finalmente, havia a alternativa da imigração, que, como visto, foi largamente adotada pelas regiões economicamente mais dinâmicas.

Não há, na literatura, uma resposta consensual à questão. As interpretações sobre a passagem do regime escravista para aquele baseado no trabalho livre não privilegiam os mesmos aspectos. Furtado, em seu trabalho clássico, "A Formação Econômica do Brasil" (1970), destaca a racionalidade econômica dos empresários do café para explicar o recurso à imigração. Esta teria sido uma escolha lógica em função das características apresentadas pelos diferentes grupos de trabalhadores. Os homens livres e libertos, além de não adaptados ao trabalho regular assalariado, estariam muito dispersos no setor de subsistência, que se estendia do norte ao extremo sul do país, tornando difícil e extremamente custoso o seu recrutamento. Ou seja, de acordo com o autor, a

17. Furtado (1970, p. 137-138).

18. Kowaric (1994, p. 37).

perenidade deste contingente de trabalhadores foi o resultado de uma configuração social e política específica, que conformou especialmente a história do sertão nordestino, onde o poder dos *coronéis* (os grandes proprietários de terra e chefes políticos) era a base. A fraca importância econômica do setor de subsistência contrastava com a sua grande importância política à época, especialmente naquela região: a manutenção de uma significativa parcela da população disponível nos domínios dos grandes proprietários de terra, era, para estes, a garantia de poder político.[19]

No que diz respeito aos escravos, Furtado vem ressaltar o despreparo para o assalariamento que os caracterizaria.

> O homem formado dentro desse sistema social (a escravidão) está totalmente desaparelhado parta respondes aos estímulos econômicos. Quase não possuindo hábitos de vida familiar, a idéia de acumulação de riqueza é praticamente estranha. Demais, seu rudimentar desenvolvimento mental limita extremamente suas 'necessidades', cabendo-lhe um papel puramente passivo nas transformações econômicas do país (Furtado, 1970, p. 140-141, parêntesis nossos).[20]

Dessa forma, havia uma confluência de fatores que tornava possível a utilização da mão-de-obra de origem européia nas terras brasileiras. É o caso da existência de excedentes populacionais na Europa, à época, especialmente na Itália, assim como do fato de que o governo brasileiro havia decidido assumir, a partir de 1870, o financiamento do transporte dos imigrantes, reduzindo o custo desta mão-de-obra.

Uma outra interpretação, mais recente, destaca aspectos estruturais numa perspectiva mais histórica do desenvolvimento das forças produtivas. O processo de abolição e de substituição do trabalho escravo pelo do imigrante é percebido, deste ponto de vista, como inexorável, pois a escravidão representaria, no final do século XIX, um obstáculo à acumulação do capital. Esta, para se efetivar, necessitaria de um contingente de força de trabalho adaptado a relações laborais mais modernas, sobretudo o assalariamento. Naquele momento, de acordo com Cardoso de Mello (1990), a continuidade do regime escravista representava um entrave à acumulação. (...) não é preciso que o

19. Kowarick (1994, p. 146-147).

20. Mesmo Furtado, considerado um dos autores mais importantes da corrente "progressista" nas ciências sociais dos anos 1950-1960, não escapa do pensamento conservador para explicar a imigração, utilizando o argumento da incapacidade individual dos escravos e de seus descendentes: "(...) o reduzido desenvolvimento mental da população submetida à escravidão provocará a segregação parcial desta após a abolição, retardando sua assimilação e entorpecendo o desenvolvimento econômico do país. Por toda a primeira metade do século XX, a grande massa dos descendentes da antiga população escrava continuará vivendo dentro de seu limitado sistema de 'necessidades', cabendo-lhe um papel puramente passivo nas transformações econômicas do país" (Furtado, 1970, p. 140).

Livro Questao Social.indb 98 1/6/2009 14:31:26

escravismo se desintegre, porque não ofereça nenhuma rentabilidade às empresas existentes; para ser colocado em xeque, basta que obste a acumulação" (Cardoso de Mello, 1990, p. 83).

Partilhando o mesmo enfoque, Kowarick vai resumir este ponto de vista da seguinte maneira:

> (...) após 1880, processos tanto internos como internacionais fariam com que a potencialidade do regime de trabalho escravo se mostrasse demasiadamente estreita para realizar uma acumulação que, cada vez mais, necessitava de um mercado de trabalho volumoso e fluido (Kowarick, 1994, p. 74).

Mais do que uma decisão racional do empresário capitalista, a passagem da escravidão ao trabalho livre parece ser parte de um processo mais amplo de reestruturação econômica e social, e também de um aprofundamento da inserção da economia brasileira no contexto mundial. [21] Contudo, outros fatores importantes, e já citados anteriormente, influíram neste processo. De fato, durante os últimos anos da escravidão, ganhavam força no país as idéias que privilegiavam a mão-de-obra de origem européia em detrimento dos trabalhadores nacionais. De um lado, os nativos livres e libertos eram considerados como inaptos ao trabalho regular. De outro lado, no que se refere aos antigos escravos, as fugas organizadas nas fazendas eram cada vez mais freqüentes, o que contribuiu bastante tanto para promover a idéia de que a mão-de-obra negra era indolente e inapta para a relação assalariada, como para reforçar a ideologia do embranquecimento.[22] Nesta perspectiva, é relevante, para compreender o período, analisar o papel das idéias racistas, sua difusão, e sua influência na implementação de uma política deliberada de incremento da população branca.[23] A porcentagem de negros e mulatos reduziu-se significativamente durante o século XIX: na cidade de São Paulo, 63% do total da população em 1890 era de brancos, enquanto que negros e mulatos não representavam mais que 28,6% (Fernandes, 1969, p. 9).

---

21. Ver Singer (1975, p. 353).

22. É importante destacar o papel dos abolicionistas que, sobretudo em São Paulo, vão lutar ativamente para a liberação dos escravos no período imediatamente anterior à abolição. É o caso de Luis Gama, eminente advogado de origem negra, líder de uma vigorosa campanha pela libertação dos escravos paulistas, assim como de seu sucessor, Antônio Bento, cuja ação foi mais direta. Bento vai organizar os caifazes, grupos de antigos escravos especializados em organização de fugas das fazendas. "A Abolição não foi feita em São Paulo pelos fazendeiros, porém por Antônio Bento e seus caifazes, cabendo aos próprios escravos a tarefa de provocar o abalo decisivo no regime servil em apodrecimento" (Gorender, 1978, p. 571). Ver também Santos (1980).

23. Havia, nessa época, na Europa, uma profusão de teorias etnocêntricas que defendiam a idéia da superioridade dos brancos, o que inspirou a política de imigração realizada pelo governo. Ver Hasenbalg (1979).

Por fim, faz-se necessária uma referência à situação das grandes cidades no século XIX. Em geral, até a metade do século, as cidades se caracterizavam por uma grande concentração de negros. Apesar do fato da grande maioria da população se encontrar em áreas rurais, alguns núcleos urbanos já se destacavam por essa época.

> Entre os núcleos populacionais alçados à condição administrativa de cidade ou vila, poucos tinham características urbanas desenvolvidas: algumas vilas da região mineradora e os principais portos marítimos que, além de capitais provinciais, preenchiam as funções de centros do comércio exterior e de entreposto do tráfico de escravos (Gorender, 1978, p. 451).

Cidades como Rio de Janeiro, Recife, Salvador, São Luíz, para citar apenas as quatro mais importantes do século XIX, concentravam um grande número de escravos. Eram eles os responsáveis pela maior parte dos serviços realizados.

> Os escravos faziam-se presentes em todos os ofícios urbanos (...) como carpinteiros, pedreiros, calceteiros, impressores, pintores de tabuletas e ornamentação, construtores de móveis e de carruagens, fabricantes de ornamentos militares, de lampiões, artífices de objetos de prata, joalheiros e litógrafos (...) alfaiate, sapateiro, barbeiro, cabelereiro, curtidor, ferreiro, ferrador e outras (Gorender, 1978, p. 454).

De um modo geral, nas cidades brasileiras da época, havia dois tipos de prestadores de serviços – além, logicamente, dos escravos domésticos: de um lado, os trabalhadores livres (brancos, mulatos e negros) e, de outro, os escravos, os negros de ganho, que deveriam entregar a seu senhor uma parte do que eles ganhavam alugando os seus serviços.[24] Matoso (1978), estudando o mercado de trabalho em Salvador no século XIX, descreve-o tendo como característica principal o que chamou de dupla estrutura do trabalho urbano: "(...) havia na cidade dois mercados de trabalho: um para brancos, mulatos e negros livres, e outro exclusivo para escravos (Matoso, 1978, p. 531).

Em função da abolição e da imigração européia para certas regiões do país, o último quarto do século XIX vai consolidar um novo cenário para o mercado de trabalho no Brasil, no qual as especificidades regionais vêm aflorar de forma significativa. Na cidade de São Paulo, o crescimento urbano esteve diretamente ligado ao processo de industrialização, que começou nos últimos

24. "As cidades brasileiras impressionavam o europeu recém-chegado pela multidão de negros, que enchia as ruas. Eram eles os encarregados de todos os serviços urbanos, sobretudo do transporte de mercadoria e passageiros. Constituíam a categoria especial dos negros de ganho (...). Passavam o dia na rua alugando seus serviços com a obrigação de entregar ao senhor uma renda diária ou semanal previamente fixada, pertencendo-lhes o excedente. Comumente, moravam na casa do senhor, mas faziam fora suas refeições. Às vezes, tinham licença para morar em domicílio por conta própria" (Gorender, 1978, p. 455).

anos do século XIX e que empregará quase unicamente mão-de-obra de origem européia, seja aquela saída das fazendas, seja a que chegava para trabalhar diretamente no espaço urbano. De acordo com os dados disponíveis, no começo do século XX, 92% dos trabalhadores industriais na cidade de São Paulo eram estrangeiros, sobretudo de origem italiana.[25] No Rio de Janeiro, então capital do país e a cidade de maior importância econômica, a participação de estrangeiros na indústria era de 43%, ou seja, também significativa. Contudo, à diferença do que se passou em São Paulo, eram principalmente os portugueses, destacando-se os açorianos, e os espanhóis que compunham a maioria da mão-de-obra migrante no Rio.[26] As duas cidades, sobretudo São Paulo, sofrerão importantes mudanças com a chegada em massa de um contingente de mão-de-obra de origem européia atraída pela industrialização nascente. Observa-se o desenvolvimento do comércio e da indústria, o nascimento de um proletariado e também de uma classe média urbana.[27]

A situação é claramente diferente quando se focaliza o caso das regiões menos ricas. No que se refere à cidade de Recife, por exemplo, a imigração teve um caráter residual.[28] O que se verificou após a abolição foi o crescimento da população urbana, em decorrência da chegada de contingentes significativos de ex-escravos vindos do interior da própria região. De fato, o novo século vai encontrar a região Nordeste em um período de crise econômica sem precedentes. A economia nordestina mantinha-se estagnada em função da queda da produção e venda do açúcar e do algodão, seus principais produtos. Contudo, há alguns anos, uma modernização da produção se realizava na região, o que contribuiu para o aumento da mão-de-obra liberada que se dirigiu às cidades.[29]

Andrade (1979) analisou a trajetória da urbanização de Recife no fim do século XIX, mostrando que já havia então uma situação típica de subemprego de uma parte significativa da mão-de-obra.[30] A ausência de oportunidades de trabalho para a população ativa liberada pela abolição foi uma das características mais importantes do processo de urbanização da cidade no início do século XX.

> O crescimento da cidade intensificou-se após a Abolição da escravatura (1888), quando grande parte da população liberada abandonou as propriedades a procura de novas oportunidades de vida e de trabalho, e a facilidade de transportes intensificou a

25. Kowaric (1994, p. 92).

26. Prado Jr. (1945).

27. Costa (1983, p. 424-429) e Gorender (1978, p. 451-465).

28. Em 1900, no estado de Pernambuco, havia somente 11 mil imigrantes, que representavam 1% da população daquele estado (Kowaric, 1994, p. 106).

29. Eisemberg (1977) e Furtado (1985).

30. Sobre o assunto, ver também Theodoro (1991).

> migração para o Recife. Daí o aumento considerável da construção de palafitas – os chamados mocambos – suspensas sobre os manguesais da cidade (Andrade, 1979, p. 93).

De fato, a questão da urbanização, ou seja, os problemas concernentes à excessiva concentração de população em certas cidades, se mostra de maneira mais complexa a partir de 1930. Entretanto, pode-se observar, já no final do século XIX, o início de um processo de aglomeração da pobreza e da exclusão[31] nas cidades, resultante da chegada em profusão de contingentes de ex-escravos. Em resumo, à época já proliferavam, nas maiores cidades, as favelas, verdadeiros guetos onde se encontravam os pobres. No que concerne aos primeiros anos de trabalho livre, pode-se constatar que em 1890 a população total do Brasil era de 16,5 milhões de habitantes, dos quais 1,1 milhão era de imigrantes. Nos anos seguintes, até 1920, assiste-se à intensificação da industrialização e do crescimento urbano sem maiores alterações no perfil da mão-de-obra absorvida.

> Em 1920, enquanto no país como um todo os estrangeiros (mais de um milhão e meio) representavam pouco mais de 5% da população total, nos dois principais centros industriais, Rio e São Paulo, representavam respectivamente 20% e 35%. As parcelas de migrantes estrangeiros na força de trabalho dos estabelecimentos industriais, nesse mesmo ano, ainda são impressionantes: 17% para o conjunto do país, e (...) 51% da força de trabalho industrial na cidade de São Paulo (Hoffmann, 1980, p. 26).[32]

2.2 Um contraponto com a Teoria da Marginalidade

O excedente da força de trabalho formado por antigos escravos e outros trabalhadores nacionais não funcionava apenas como um exército industrial de reserva, no sentido marxista do termo.[33] De fato, este grupo constituía uma parcela que não fazia parte do mercado de trabalho, não atuando propriamente como estabilizador dos salários em valores próximos ao do nível de subsistência. Este grupo se aproximaria mais daquilo que Nun chamou de *massa marginal*. O conceito de massa marginal estava ligado à idéia de superpopulação relativa.

---

31. Utiliza-se aqui a expressão "exclusão" sempre em relação ao mercado de trabalho e no seu sentido mais simples, qual seja, o que serviu para designar os esquecidos pelo crescimento econômico (Donzelot e Roman, 1991, p. 5). Assim, estão sendo considerados como excluídos aqueles que não têm emprego regular, ou seja, que não estão dentro do setor formal, e também, no que se refere ao período da escravidão, aqueles que estavam fora do binômio senhor-escravo.

32. Deve-se lembrar que, no caso de São Paulo, de acordo com os dados apresentados por Lowirie in Kowaric (1994), dentro do grupo de mão-de-obra industrial que não era estrangeiro, a maioria era composta por filhos de imigrantes (Kowarick, 1994, p. 93).

33. Para Marx, o exército industrial de reserva é um dos principais mecanismos que possibilitam a acumulação capitalista, na medida em que fornece o material humano que o capital necessita nos momentos de expansão, independentemente dos limites de aumento da população (Marx, 1980, p. 733-734).

Livro Questao Social.indb 102 1/6/2009 14:31:26

> Enquanto o Exército Industrial de Reserva diria respeito ao excedente da força de trabalho que responde às necessidades mediatas e imediatas do capital, assumindo, portanto, um caráter de funcionalidade, a categoria Sobrepopulação Relativa corresponderia à totalidade do excedente de força de trabalho que extrapolaria os limites funcionais, ainda que incorporasse também o contingente chamado Exército Industrial de Reserva (Theodoro, 1987, p. 33-34).

Para Nun (1978), portanto, "massa marginal" seria essa parte afuncional ou disfuncional da superpopulação relativa (Nun, 1978, p. 99).

Ao contrário das análises propostas por certos teóricos da marginalidade,[34] ao menos no caso brasileiro, a exclusão e, em conseqüência, a existência de uma "massa marginal" – para usar a expressão mais comum – parecem ser anteriores à própria abolição. No Brasil, há mais de dois séculos que uma parte significativa da mão-de-obra tem sido constantemente marginalizada. Num primeiro momento, são os "homens livre e libertos" que se encontram fora da relação básica senhor-escravo, cerne da dinâmica produtiva. Após a abolição, se juntaram a este primeiro grupo os antigos escravos, compondo um conjunto que não logrou se integrar nos setores da economia de mercado (a agricultura exportadora e a indústria nascente). A exclusão no período anterior à abolição e mesmo nas primeiras décadas do século XX significava, sobretudo, sobrevivência a partir da prática da agricultura de subsistência nas áreas de fronteira agrícola.[35] Não se pode esquecer que o Brasil, nessa época, era um país no qual a maior parte da população – quase 90% segundo as estimativas de Hoffmann – [36] habitava as áreas rurais.

Entretanto, do ponto de vista do mercado de trabalho urbano, algumas características hoje marcantes apareciam já no início do século XX. É o caso dos trabalhadores confinados a ocupações instáveis ou mesmo à não-ocupação. Como já destacado aqui, este contingente, mais presente nas cidades de regiões economicamente menos dinâmicas, era, em sua maioria, formado por ex-escravos e libertos. Ao fim do século XIX, havia, em Recife, várias favelas, também chamadas mocambos. "Nestas habitações, construídas de restos de madeira, ramagens, de folhas de flandres, etc., localizava-se toda uma população pobre e sem condições de obter uma habitação de melhor qualidade" (Andrade, 1979, p. 93).

---

34. Quijano, por exemplo, apresenta a questão da existência de uma parte marginalizada da população como o resultado do processo de modernização que atingiu a América Latina após os anos 50 e 60 (Quijano, 1973, p. 141-142).

35. Hoffmann (1980, p. 16-17).

36. Hoffmann (1980, p. 29-31).

Em termos étnicos, a exclusão no Brasil tocava particularmente os negros e mulatos, o que, aliás, não é menos verdadeiro para os dias atuais. As raízes desta situação residem, seguramente, na condição de escravo à qual estavam submetidos os negros há três séculos. De todo modo, a questão da condição do negro no Brasil, seja no que concerne à sua posição no mercado de trabalho, seja dentro de uma perspectiva mais geral, continua, até hoje, pouco estudada.

2.3 O papel do Estado

No período que vai da Abolição da Escravatura até nos anos 1920, a ação do Estado no Brasil foi decisiva tanto em face do desenvolvimento geral da história econômica do país quanto, mais especificamente, para a história da conformação de seu mercado de trabalho.

Em primeiro lugar, cabe destacar que o enquadramento legal que garantia a utilização dos escravos como base da economia de exportação era garantido pelo Estado, não somente em função de seu poder coercitivo, mas também por meio da construção de um quadro jurídico referente à regulamentação do trabalho cativo. Em termos legais, até a promulgação da lei sobre alocação de serviços de 1879, praticamente não se legislava sobre trabalho livre, e o exíguo arcabouço legal existente sobre o tema aplicava-se somente aos trabalhadores migrantes.[37] A escravidão no Brasil foi, durante séculos, o único sistema capaz de garantir a produção econômica de grande escala e voltada para os mercados europeus. O Estado detinha, nesse contexto, o papel de responsável pela manutenção da ordem escravista. Nesse sentido, vale aqui uma menção ao caráter particular do Estado brasileiro no século XIX: como já indicou Gorender,[38] era o único Estado independente plenamente escravista, o que teria permitido uma maior coesão interna do que ele chamou a formação social escravista no país.

Em segundo lugar, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre foi feita via intervenção direta e decisiva do Estado."Somente com a intervenção do Estado foi possível quebrar o circuito do trabalho cativo, procedendo-se a uma socialização dos custos de formação da força de trabalho e criando-se condições para que se instituísse o trabalho livre e o mercado de trabalho".[39]

Na transição para o mercado de trabalho, para o trabalho livre, a ação do Estado se desenvolveu com base em pelo menos dois tipos de iniciativas. De um

37. Ver Lamounier (1988).

38. Gorender (1990, p. 139).

39. Trecho de autoria de José de Souza Martins, citado em Kowarick (1994, p. 84).

lado, o Estado instituiu uma política de financiamento da imigração. De acordo com dados apresentados por Cardoso (1975), o governo subvencionou quase 60% do total dos imigrantes que chegaram entre 1888 e 1915.[40] De outro lado, como medida de estímulo à introdução da força de trabalho migrante, assistiu-se à instituição da taxação de compra de escravos, sobretudo em nível dos estados. Na então província de São Paulo, em 1881 passa a vigorar uma lei que impunha uma taxa de 2.000$000 por cada escravo vindo de outras regiões, o que fez crescer significativamente a entrada de imigrantes europeus (Santos, 1980, p. 19).

Dessa maneira, o mercado de trabalho no Brasil, no sentido clássico do termo, que pressupõe a existência do trabalho livre, foi "criado" por intermédio da ação estatal pela abolição da escravidão, e foi moldado por uma política de imigração, favorecida por taxações e subvenções, em detrimento da mão-de-obra nacional. Este mercado de trabalho nasceu, assim, dentro de um ambiente de exclusão para com uma parte significativa da força de trabalho. Criando assim o trabalho livre, o Estado criou também as condições para que se consolidasse a existência de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que serão o germe do que se chama hoje "setor informal".[41]

3 A HISTÓRIA RECENTE: O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL DEPOIS DE 1930

3.1 Dos anos 1930 até os anos 1970

O Crescimento, a Modernização e a Urbanização

Os anos 1930 marcam o início de um processo de grandes transformações econômicas e sociais, cujos pilares são a urbanização e a modernização econômica. A indústria, apesar de já existente, passa a ser a base do crescimento econômico, principalmente devido à crise do setor exportador e às novas bases da ação estatal lançadas por Getúlio Vargas. "A Crise de 1929 marcou o encerramento da fase em que as exportações são o fator principal do crescimento" (Hoffmann, 1980, p. 28).[42]

40. No período 1891-1900, sobre um total de 720 mil imigrantes, 575 mil, ou seja, 80%, foram subvencionados pelo Estado (Cardoso, 1975, p. 25).

41. "Nesse quadro de relegação, couberam ao trabalhador nacional das zonas urbanas de São Paulo os serviços mais aviltados, como o emprego doméstico e outras atividades classificadas como 'mal definidas' e 'não declaradas', nas quais, certamente, estavam incluídos o trabalho pesado e ocasional que tarefeiros de todo tipo praticavam na cidade dos primórdios da industrialização" (Kowarick, 1994, p. 108).

42. Sobre o tema, ver ainda Furtado (1970).

Se, até os anos 1920, a ação estatal era, sobretudo, normativa, depois de 1930 ela assume uma característica fortemente intervencionista.[43] O Estado passa a ter um papel essencial, não somente no que concerne à promoção de políticas de proteção ou de estímulo à atividade econômica privada, mas também como "Estado-empresário", seja intervindo diretamente, seja estabelecendo diretrizes gerais em setores estratégicos.[44] É a partir desta perspectiva que, em busca da melhoria das comunicações e do transporte, o Estado vai dar início à construção de grandes rotas inter-regionais, o que permitirá a ligação efetiva das regiões do país.[45]

Para alguns autores, não se pode falar de uma economia nacional integrada no Brasil antes de 1930.[46] Esta integração, na forma como que se realizou, suscita duas observações. De um lado, significou a unificação do mercado consumidor – o que beneficiou em especial a produção industrial do eixo Rio-São Paulo, que por sua vez passou a contar com um mercado mais extenso em detrimento da indústria incipiente das outras regiões, sobretudo do Nordeste. De outro lado, as migrações internas se intensificaram em direção às regiões mais ricas, concentrando a população nessas áreas. Após o fim da corrente migratória de origem européia, no início dos anos 1930, são os trabalhadores nacionais, sobretudo os que provêm do Nordeste, que farão face às necessidades da indústria crescente. "A absorção dos nacionais – inclusive dos negros e mulatos – iria se efetuar quando novos e mais dinâmicos setores da economia urbana, a partir de 1930, necessitaram também de trabalhadores" (Kowarick, 1994, p. 115).

A migração assume assim, nessa época, uma dimensão inter-regional e, sobretudo nos primeiros anos da década de 1930, se dirige, em sua maior

43. Observe-se, por exemplo, a política de compra e destruição do café no início dos anos 1930, quando o governo impediu a queda do preço deste produto evitando que a crise do setor exportador atingisse outros setores, assim como a adoção de uma política tarifária protecionista, o que permitiu o fortalecimento da produção industrial interna. Alguns anos mais tarde, nos anos 1940, o Estado vai inaugurar a intervenção direta, da qual a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda (1941) é um símbolo.

44. No que tange ao aparato econômico estatal, o processo de estruturação do estado envolveu muito mais que a mera centralização no Executivo federal de dispositivos fundamentais de política econômica e uma atuação de caráter abrangente e nacional: a constituição de uma nova armadura e o estabelecimento de uma presença inédita do Estado na economia caracterizarão o novo período (Draibe, 1985, p. 78-79).

45. De fato, a consolidação da rede de grandes estradas inter-regionais se consolidou apenas nos anos 1950. Entretanto, desde 1930 o Estado brasileiro desenvolve esforços de construção de ligação entre as regiões, seja por rodovias, seja por estradas de ferro. Ver Diniz e Lemos (1990, p. 184).

46. Ver, por exemplo, Furtado (1959), Prado Jr. (1945, p. 326-328) e Singer (1968).

parte, ao estado de São Paulo.[47] Esta migração se caracteriza como rural-urbana e sua destinação não se limitava às cidades das regiões mais industrializadas, mas também às metrópoles regionais. Sobre este ponto, parece oportuno fazer uma breve comparação entre o que se passou em São Paulo, centro econômico da região mais desenvolvida, com o que ocorreu em Recife, principal cidade do Nordeste, no que se refere ao mercado de trabalho.

A cidade de São Paulo, que havia passado, após 1890, por uma verdadeira explosão demográfica,[48] vai se beneficiar, no período seguinte, de sua posição de metrópole industrial mais importante do país.[49] Como já enfatizado, a unificação do mercado em nível nacional significou uma ampliação dos horizontes para a produção (não somente industrial) da cidade, assim como da região. Traduziu-se também na possibilidade de se contar com uma nova fonte de mão-de-obra necessária ao crescimento. Em face da ausência de informações mais precisas sobre o mercado de trabalho em geral e, mais especificamente, sobre a cidade de São Paulo no início dos anos 1930, admite-se aqui como hipótese geral que havia uma situação na qual a absorção da força de trabalho teria se dado em proporções bem mais elevadas que nas regiões menos desenvolvidas.

De fato, não há dados disponíveis sobre a população brasileira nos anos 1930. Recenseamentos demográficos foram realizados apenas nos anos de 1920 e 1940 e, mesmo nestes casos, não comportaram informações concernentes à absorção de mão-de-obra e às taxas de desemprego. Alguns pesquisadores envidaram esforços para estimar, por exemplo, as taxas de desemprego e mesmo a absorção de força de trabalho nas cidades. Bazzanella (1963), visando analisar a relação entre industrialização e urbanização no Brasil, realizou estimativas da taxa de desemprego nas 141 cidades com mais de 10 mil habitantes em 1940. Sua hipótese era que, nas cidades das regiões mais desenvolvidas, aquelas dos estados, tais como São Paulo, Rio de Janeiro (cidade do Rio de Janeiro), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e o Distrito Federal, não havia desemprego. Para as cidades das regiões menos desenvolvidas, ele encontrou indícios de desemprego, mas, sobretudo, uma grande percentagem de mão-de-obra subempregada.

Outro trabalho importante de estimativas sobre subemprego e desemprego nas maiores cidades brasileiras foi realizado, para o ano de 1950, por

47. Hoffmann (1980, p. 31-32).

48. De acordo com os dados do IBGE, a população da cidade de São Paulo passou de 65 mil a 579 mil pessoas entre 1890 e 1920.

49. De acordo com o Censo de 1920, a cidade de São Paulo passou a ser o centro industrial mais importante do país, ultrapassando o Rio de Janeiro. Ver Hoffmann (1980, p. 23).

Brandão Lopes.[50] Utilizando-se dos dados do Censo Demográfico, este autor vai mostrar que a percentagem de desempregados e subempregados em São Paulo naquele ano (16,1%) era a metade do que se verificava em Salvador (32,1%) ou Belo Horizonte (27,4%).[51]

Já quando se observa o caso de Recife, pode-se verificar mais claramente a situação de uma metrópole de região menos desenvolvida. Depois de 1930, a cidade, assim como toda a região Nordeste, perdeu duplamente em função da integração econômica nacional. De um lado, a concorrência da produção industrial do eixo Rio-São Paulo ganhou o mercado da região em detrimento da produção local.[52] De outro lado, a cidade continuava a ser o principal pólo regional de atração de mão-de-obra liberada das áreas agrícolas do Nordeste setentrional após a queda da produção do açúcar e do algodão – apesar do forte fluxo migratório em direção ao Sul.[53] De acordo com Singer (1968), na década de 1940, "De cada quatro novos habitantes ganhos, naquela década, pela capital pernambucana, 1 pode ser atribuído ao aumento vegetativo e 3 à migração" (Singer, 1968, p. 335).

Entre 1900 e 1960, a população da cidade aumentou quase sete vezes, passando de 115 mil para 790 mil habitantes (IBGE, *Censos Demográficos*). Mais que em qualquer outra grande cidade brasileira, em Recife assistiu-se, durante este século, à conjugação de dois processos: uma grande expansão demográfica de uma parte, e, de outra, a estagnação econômica. Como resultado, uma extrema concentração da pobreza e da exclusão, com as suas conseqüên cias mais visíveis: o subemprego e o desemprego, assim como a proliferação das "atividades informais". No início dos anos 1980, a região metropolitana de Recife tinha uma população de 2,3 milhões de habitantes,[54] e se encontrava em primeiro lugar entre as regiões metropolitanas do país no que concerne à percentagem de população pobre (55,6% do total), apresentando ainda o maior índice de desigualdade de renda, com um índice de Gini da ordem de 0,602.[55]

50. Brandão Lopes (1968), in Hoffmann (1980, p. 66-67).

51. Brandão Lopes (1968), in Hoffmann (1980, p. 68).

52. Theodoro (1991).

53. De fato, entre 1920 e 1940, a grande maior parte do fluxo migratório do Nordeste em direção a São Paulo provinha dos estados localizados ao sul daquela região (Alagoas, Sergipe e Bahia), enquanto que outros migrantes, sobretudo aqueles originários da zona da mata de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, se dirigiam a Recife. Ver Singer (1968), Andrade (1979), e Theodoro (1991).

54. IBGE, Anuário Estatístico (1994).

55. Rocha (1991, p. 454).

A situação da cidade de São Paulo é diferente daquela de Recife. São Paulo vai experimentar um crescimento demográfico extraordinário, que fará com que sua população atinja 12,6 milhões de pessoas no início dos anos 1980,[56] concentrando progressivamente atividades produtivas (Cano, 1985), e respondendo por um percentual significativo do produto nacional. De fato, ao contrário de Recife, na maior parte das áreas metropolitanas observou-se um certo crescimento econômico conjugado com o crescimento populacional. Contudo, isso não impediu que a pobreza se instalasse. Já no início dos anos 1950, compreendeu-se que a pobreza urbana não era um privilégio das regiões mais pobres. A exacerbação do processo migratório em direção a São Paulo fez concentrar também ali, mesmo que em uma escala menor que em Recife, por exemplo, a pobreza, o subemprego e o desemprego. Esta tendência será ainda mais visível depois dos anos 1980, como será examinado na próxima seção.

Em nível global, o fenômeno da urbanização teve como resultado uma proliferação de cidades, assim como o crescimento da população metropolitana. De 1940 a 1980, o número de cidades de mais de 500 mil habitantes passou de três para catorze. Ao mesmo tempo, as cidades de mais de 500 mil habitantes em 1940 reuniam um pouco mais de 10% da população total do país, enquanto que em 1980 abarcavam 62% da população urbana, o que representava quase um terço da população total do país (Martine *et alii*, 1990, p. 102).

O Papel do Estado

Do ponto de vista da ação do Estado, o período 1930-1970 se apresenta como particularmente interessante. De fato, os anos 1930 inauguram a intervenção estatal do tipo desenvolvimentista. O Estado brasileiro vai se engajar diretamente no processo de modernização econômica. O investimento estatal introduz as bases da nova economia, aquela que deveria libertar o país de seu atraso secular. De todo modo, questões como o emprego, o desemprego e o subemprego não estavam diretamente colocados. O crescimento econômico seria condição necessária e suficiente para fazer com que o país saísse de sua condição de subdesenvolvimento, o que implicaria a absorção da maior parte da mão-de-obra nas atividades ditas modernas.

Os anos 1930 marcarão também o início da efetiva regulamentação do trabalho e do mercado de trabalho no Brasil. O Estado vai promover uma série de medidas cujo objetivo final era forjar uma força de trabalho que pudesse servir à indústria, então em processo de consolidação. A legislação do trabalho implantada no primeiro governo Vargas lançou as bases de uma estrutura complexa, que ainda hoje caracteriza as relações de trabalho no país. Pelo menos

56. IBGE, Censos Demográficos.

para uma parcela da mão-de-obra, institui-se a garantia de férias pagas, aposentadoria e assistência médica. Ao mesmo tempo, são criados tribunais específicos para as questões trabalhistas, e mesmo a criação de sindicatos foi estimulada pela legislação varguista.[57]

O assalariamento, no sentido dado por Castel (1995), se estabelecerá no Brasil a partir dos anos 1930, mas somente para uma parte e não para a totalidade da força de trabalho. Com efeito, pode-se dizer que o assalariamento, neste país, cumprirá somente a metade de seu papel histórico. Ele responderá pela constituição de uma força de trabalho estável e disponível para o capital, possibilitando, dessa maneira, o desenvolvimento de uma indústria relativamente pujante. Entretanto, o assalariamento não se generaliza, fica circunscrito a frações, ainda que importantes, da força de trabalho. Nesse sentido, a intervenção do Estado respondeu menos a uma preocupação com o mercado de trabalho – referindo-se, por exemplo, ao nível de emprego, ao desemprego etc. – que às relações de trabalho da parcela assalariada da mão-de-obra.[58] Na verdade, enquanto as medidas no campo da política de emprego restringiram-se à ação de qualificação profissional, estavam ausentes quaisquer medidas de proteção contra a situação de desemprego.

No início dos anos 1960, a questão dos desequilíbrios regionais começa a fazer parte das preocupações do Estado. Partindo do diagnóstico produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o governo passa a admitir a necessidade de uma política de desenvolvimento regional voltada para aquela região, criando, em seguida, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A política desenvolvida pela Sudene visava, em essência, modernizar a região pela via da instalação de um complexo industrial mais ou menos diversificado, sempre dentro da perspectiva de que a modernização conduziria, inexoravelmente, ao desenvolvimento.[59] E a ação estatal neste período privilegiou, de fato, a construção de bases macroeconômicas para o crescimento econômico em si.

Entre 1930 e 1980, em termos globais a economia brasileira conheceu um crescimento notável, em que pese a existência de momentos de descontinuidade. Houve uma grande diversificação da indústria, ao mesmo tempo em que a força de

57. Ainda que isso tenha significado um forte controle governamental sobre a organização sindical que tem caracterizado a vida sindical brasileira ao longo dos anos.

58. Sobre o tema, ver Theodoro (1998).

59. De fato, o projeto do GTDN para o Nordeste propôs a adoção de uma política de desenvolvimento regional baseada em quatro grandes linhas: a industrialização, a produção de alimentos nas regiões da zona da mata, a transformação do semi-árido em região produtiva para o mercado – e não apenas de cultura de subsistência – e, finalmente, a expansão da fronteira agrícola até a pré-amazônia maranhense. Ver GTDN (1959).

trabalho aumentou de 15,7 milhões para 45 milhões de pessoas e que o Produto Interno Bruto *per capita* cresceu 380%. No final dos anos 1970, a economia brasileira classificava-se entre as maiores economias do mundo capitalista.[60] Entretanto, como já foi destacado, este crescimento não foi suficiente para absorver toda a mão-de-obra. Apesar do crescimento significativo do emprego nos setores modernos da indústria e dos serviços, provocando inclusive uma redução importante das taxas de subutilização da força de trabalho, no fim deste período havia uma grande concentração de subemprego nas áreas urbanas.[61]

Deve-se fazer uma última observação, referente à situação dos negros e mestiços no mercado de trabalho no período 1930-1980. O processo de modernização permitiu também uma absorção significativa destas populações que, até os anos 1930, estavam quase totalmente marginalizadas. A revalorização da mão-de-obra nacional que se seguiu ao fim do período de imigração massiva beneficiou diretamente os negros e mestiços.

> A absorção dos nacionais – inclusive dos negros e mulatos – iria se efetuar quando novos e mais dinâmicos setores da economia urbana, a partir de 1930, necessitaram também desse contingente de trabalhadores. Nesse instante (...) as necessidades econômicas por força de trabalho transformam a todos, pretos, brancos e mulatos, nacionais ou estrangeiros, em mercadoria para o capital (Kowarick, 1994, p. 115).[62]

Entretanto, tal processo não significou uma tendência de reversão à situação social à qual está submetida, ainda hoje, a maioria da população de origem africana no Brasil.[63]

Em resumo, o período que se estende de 1930 a 1980 reuniu algumas características importantes para compreender a evolução do mercado de trabalho. Em primeiro lugar, ocorreu uma forte concentração da população nas cidades: em 1940, dois terços da população brasileira viviam nas zonas rurais, e um terço nas cidades; esta proporção se inverteu (ou seja, dois terços da população urbana e um terço da população rural) em 1980. Em segundo lugar, o processo de urbanização caracterizou-se pela concentração da pobreza nas maiores cidades, sobretudo nas regiões metropolitanas. As favelas proli-

60. Dieese (1994, p. 23-24).

61. O conceito de taxa de subutilização da mão-de-obra adotado pelo DIEESE equivale à percentagem da força de trabalho que se encontra desempregada, trabalhando sem remuneração ou em certas situações de trabalho "por conta própria". Entre 1940 e 1980, a taxa de subutilização da mão-de-obra passou de 56,9% a 34,1%. (Dieese, 1994, p. 27).

62. Ver Kowaric (1994, p. 101-118).

63. De acordo com os dados da Pnad-IBGE para o ano de 1990, a renda média mensal era de 5,3 salários mínimos para os brancos, enquanto para negros e pardos esta renda era, respectivamente, de 2,2 e 2,5 salários mínimos.

feraram, habitadas por uma população pobre engajada em atividades precárias, especialmente no pequeno comércio e nos serviços. São atividades que se desenvolvem nas cidades (o comércio ambulante, os serviços pessoais, o trabalho doméstico, os serviços de reparação e de renovação de imóveis etc.) e que vão absorver um contigente significativo da força de trabalho urbana. Em terceiro lugar, constata-se que a situação das metrópoles nas regiões menos desenvolvidas é mais complexa: o subemprego aí atinge proporções ainda maiores. Assim, de acordo com dados do Ministério do Trabalho, o setor informal em São Paulo absorveria, em 1984, 38,4% da força de trabalho, enquanto em Recife, à mesma época, esta porcentagem atingia 53,7%.[64] Finalmente, deve-se lembrar o papel do Estado na criação da legislação trabalhista, a qual, entretanto, referia-se a algumas parcelas e não à totalidade da força de trabalho.

3.2 Os anos recentes – 1980-2000

Os anos 1980 são estigmatizados como aqueles da "década perdida". Este foi o período durante o qual as taxas de crescimento se reduziram de maneira drástica: o país conheceu um crescimento de menos de 17% durante a década (cerca de 1,5% ao ano), distante da taxa histórica de crescimento da economia brasileira de 6% ao ano. Em geral, como já foi colocado, estes anos podem ser considerados como marcados por uma crise econômica prolongada, resultado sobretudo do aprofundamento de alguns problemas estruturais vivenciados pelo país após o primeiro choque do petróleo, em 1973. São o aumento da inflação, o crescimento da dívida interna e externa e a elevação das taxas de juros que causaram a queda nas taxas de investimento e a recessão.[65]

De fato, o que estava em xeque era o próprio modelo de crescimento que, *grosso modo*, perdurava desde 1930. No fim dos anos 1970, com o segundo choque do petróleo (1979), uma nova conjuntura internacional tornou mais difícil, num primeiro momento, a obtenção no exterior de recursos necessários à manutenção do crescimento, e também dificultou a administração da dívida externa, que sofreu um expressivo crescimento até os primeiros anos da década de 1980. Assim, a economia brasileira parece não apenas ter sofrido uma forte recessão, mas também uma desorganização de seu parque produtivo. De sua parte, o Estado, que no início da década desenvolvia ainda uma ação mais volta-

64. MTb/Secretaria de Emprego e Salários, in Theodoro (1987). Utiliza-se aqui como proxy do setor informal o conjunto dos empregados sem carteira mais os por conta própria mais os empregados sem renda. Ver p. 94.

65. "Durante a década, a taxa de investimento reduziu-se de 21% (1981) a 16% (1990) de maneira quase ininterrupta (...)" (Ferreira da Silva, 1991, p. 5).

da à execução de diretrizes de políticas e de programas a longo prazo, torna-se cada vez mais preso à gestão de problemas imediatos como o combate à inflação, a obtenção de resultados positivos no comércio exterior, a gestão das dívidas interna e externa.

Além dos aspectos econômicos, houve também, durante os anos 1980, o aprofundamento de tendências estruturais. É o caso da urbanização, cujas características mais importantes são ainda hoje o crescimento da população urbana nas regiões metropolitanas e nas cidades médias, assim como a predominância da migração urbana-urbana. "Mais concretamente, cerca de 70% dos migrantes têm hoje origem e destino nas cidades, e a maioria deles dirige-se preferencialmente para a metrópole regional mais próxima" (Tolosa, 1991, p. 471).

Para dar uma idéia das dimensões deste fenômeno, a tabela 1 mostra a evolução da população das regiões metropolitanas (RMs) entre 1980 e 2000. Trata-se de um universo que, em 2000, remontava 52,6 milhões de pessoas distribuídas em dez grandes áreas urbanas, entre as quais se incluem duas "megalópoles": São Paulo, com seus 17,8 milhões, e Rio de Janeiro, com 10,8 milhões de habitantes. Deve-se ainda observar que algumas destas regiões metropolitanas experimentaram um crescimento particularmente expressivo de população: o caso das metrópoles regionais de Fortaleza (3,5% ao ano na década de 1980 e 2,43 % nos anos 1990), Salvador (3,19% nos anos 1980 e 2,15% nos anos 1990), Belém (3,12% e 2,82%, respectivamente) e, sobretudo, Curitiba (3,03% e 3,17%).

Com efeito, já ao final dos anos 1980 o Brasil contava com uma rede de aglomerações urbanas de mais de 15 milhões de pessoas, nos quais estão 40% da população urbana do país. Nestas cidades se concentra uma grande proporção de pobres, quadro particularmente grave nas metrópoles de regiões menos desenvolvidas. As quatro RMs com maior concentração de pobres são, por ordem, Recife, com 47,2% de pobres, Fortaleza com 40,7%, Belém com 39,6% e Salvador com 39,0% – são aquelas que se encontram nas regiões Nordeste e Norte. Observa-se que a média total de pobres nas RMs é de 27,9%.[66]

O aumento da informalidade e, nos anos 1990, também do desemprego, a redução percentual da força de trabalho protegida pela legislação, enfim, a chamada precarização do trabalho aparece como a marca mais importante. Ao mesmo tempo, a ação do Estado e as políticas de emprego continuam a se balizar tendo por norte a parcela da força de trabalho engajada no setor formal, o que de

66. Rocha (1991, p. 454).

resto constitui um fator de ampliação das desigualdades entre a mão-de-obra "protegida" e aquela afeta à informalidade.[67]

TABELA 1
Regiões metropolitanas: população total residente por ano selecionado (em mil habitantes) e taxa geométrica de crescimento anual (1980, 1991 e 2000)

	1980	1991	2000	Tx. de cresc. 1980-1991	Tx. de cresc. 1991-2000
Belém	999,2	1.401,3	1.795,0	3,12	2,82
Fortaleza	1 580,1	2.401,9	2.975,7	3,88	2,43
Recife	2 347,1	2.920,0	3.335,7	2,01	1,50
Salvador	1 766,6	2.496,5	3.018,3	3,19	2.15
Belo Horizonte	2 609,5	3.515,5	4.342,4[1]	2,75	2,40
Rio de Janeiro	8 772,3	9 814,6	10.872,8	1,03	1,15
São Paulo	12 588,7	15 444,9	17.834,7	1,88	1,63
Curitiba	1 440,6	2.063,6	2.725,6	3,32	3,17
Porto Alegre	2 285,2	3.147,0	3.655,8	2,95	1,70
Brasília	1 176,9	1 601,1	2.043,2[2]	2,84	2,75
Total	**35 566,2**	**44.806,4**	**52.599,2**	**2,12**	**1,80**

Fonte: IBGE – Anuário Estatístico (1994 e 2000).

Notas: [1]O Colar Metropolitano de Belo Horizonte tinha, em 2000, uma população de 469.393 habitantes e apresentou uma taxa média geométrica de crescimento anual entre 1991 e 2000 de 2,08%.

[2]O Anuário Estatístico de 2000 traz a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno que contava, em 2000, com uma população residente de 2.943.420 habitantes e uma taxa de crescimento anual entre 1991 (2.149.921 habitantes) e 2000 de 3,59% .

4 MERCADO DE TRABALHO: SISTEMA DE EMPREGO E INFORMALIDADE[68]

4.1 O sistema de emprego

Se a abordagem do mercado de trabalho brasileiro, privilegiada neste capítulo, vem resgatar sua evolução histórica como elemento central, abre-se, ao mesmo tempo, a necessidade de se apresentar, ainda que resumidamente, alguns elementos do que aqui se entende como fundamentais para o entendimento do fenômeno da informalidade.

A dinâmica e as particularidades deste mercado, ora visto como segmentado, ora como estruturalmente heterogêneo, conjugam-se a partir de uma trajetória marcada pela reprodução da miséria mesmo em ambiente de crescimento econômico, contradizendo preceitos estabelecidos e desafiando estudiosos. Entender este processo – onde informalidade e formalidade coabitam, criando e

67. Ver Theodoro (1998).

68. Este tópico é um resumo do texto "O Sistema de Emprego e o Estudo do Informal", Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – Abet, São Paulo, 2003.

recriando formas diversificadas de organização produtiva e de relações de trabalho – é tarefa que ultrapassa os limites do espectro usual das chamadas ciências econômicas, em prol de um enfoque mais abrangente e – por que não? – multidisciplinar.

Nessa perspectiva, intentar-se-á, por intermédio da análise em termos de sistema de emprego, explicitar as principais características e condicionantes deste mercado de trabalho. A idéia de sistema de emprego está associada a uma abordagem mais integrada e integral, adaptando o instrumental econômico a elementos de outros domínios, como a sociologia, a política e a história. Uma abordagem que, antes de tudo, centra-se na atividade, buscando perceber os reais condicionantes de sua existência – condicionantes estes não apenas de ordem econômica – no mercado, bem entendido: o mercado em geral e não o mercado de trabalho.

Em termos metodológicos, a abordagem do sistema de emprego pretende proporcionar uma análise menos descritiva e menos estática que aquela presente nos esquemas teóricos mais tradicionais. Está-se buscando na verdade focalizar os elementos mais dinâmicos que dão forma e consistência ao processo pelo qual se reproduz o sistema. É nessa perspectiva – de existência de um processo, dotado de uma lógica e uma dinâmica, cuja reprodução se dá em um determinado sentido – que se molda a abordagem sobre sistema de emprego.

Tal perspectiva, acredita-se, vem tornar possível um delineamento mais preciso do mercado de trabalho, particularmente no caso de economias mais complexas e/ou heterogêneas do ponto de vista das relações de trabalho, como é o caso dos países do Terceiro Mundo – e mais particularmente do Brasil. Nesses países, é bom frisar, uma das principais características reside no fato de que o assalariamento não se generalizou, e muitas vezes nem mesmo se constituiu na forma dominante de relação de trabalho. O emprego assalariado coberto pela legislação trabalhista – que no Brasil se configura no chamado "emprego com carteira assinada" – abarca uma porcentagem minoritária da força de trabalho ocupada, sendo que a contraparte maior vive do trabalho desprotegido ou informal.

De um modo geral, a perspectiva teórica que se abre com a idéia de sistema de emprego compreende dois níveis de análise que se complementam. De um lado, o espaço econômico (o espaço no qual se reproduz a atividade econômica, a produção de bens e serviços) é caracterizado como um mosaico, no qual as unidades de produção, grandes e pequenas, estabelecem entre si relações de concorrência, aliança e/ou complementaridade, de uma forma perene ou fortuita. Relações que delineiam, por assim dizer, o convívio dessas unidades produtivas.

De outro lado, o nível das regras, dos códigos públicos e privados e das convenções, que, de uma maneira geral, estabelece os limites e as bases dessa relação de convívio entre os agentes (unidades produtivas e trabalhadores). Nesse sentido, o enquadramento institucional e legislativo pode ter uma maior ou menor importância a depender da capacidade reguladora do Estado, assim como do peso dos códigos e regras não institucionais. Com efeito, relações ditas informais – entendidas aqui inicialmente como o conjunto das regras e dos procedimentos em geral que transbordam o aparato legal vigente – podem, em maior ou menor grau, traçar o perfil e os limites do funcionamento do sistema de emprego. Há uma espécie de oposição entre o institucional e o informal que estabelece assim diferentes possibilidades de funcionamento do sistema de emprego.

E é nesse contexto que se explicita o fenômeno da existência das atividades ditas informais. De modo geral, esse tipo de atividade é resultante basicamente da confluência de três fatores:

- a existência de uma extrema desigualdade social, expressa não apenas pelas disparidades de renda e de padrões educacionais, mas também na seletividade e nos reduzidos níveis de oportunidade de emprego formal *vis-à-vis* as dimensões da força de trabalho;
- a ausência de um marco regulatório global e institucional que cerceie e sancione práticas abusivas e estabeleça alguns limites e parâmetros para o funcionamento desse mercado de trabalho; e
- a capacidade dessas atividades em se articularem e se ajustarem ao sistema de emprego, estabelecendo um conjunto de estratégias de alianças e de organização que lhes possibilite a consecução ou preservação de um espaço de existência.

Nesse sentido, a desproteção do trabalho, expressa na proliferação do emprego sem carteira e do trabalho autônomo sem qualquer registro legal é não a causa ou problema maior, mas, antes, a conseqüência, a resultante mais visível de um problema mais estrutural, determinado pela conjunção dos três elementos anteriormente descritos; é, portanto, uma das características da informalidade – não a única, ainda que, possivelmente, a de maior visibilidade em face da profusão das informações sobre a situação do mercado de trabalho.

O sistema de emprego se conforma e se molda, portanto, em função da evolução das relações de produção, num processo de destruição-criação-recriação de atividades, o qual já havia sido identificado e descrito com bastante propriedade por Souza (1980). Há desse modo três elementos – melhor, três grupos de fatores – importantes no processo:

a) o aspecto tendencial que dá contornos à trajetória econômica e conse qüentemente aos espaços no mercado, dado notadamente pelo perfil da distribuição da renda, pela forma mesma como vem se dando o processo de modernização produtiva e, finalmente, pelo fenômeno recente da globalização e a maneira como o país, no caso o Brasil, está nele se inserindo;

b) o aspecto conjuntural, dado pelos efeitos imediatos das mudanças tecnológicas, pelas repercussões da ação do governo e de suas políticas e, por fim, pela conjuntura econômica; e

c) as próprias características e dinâmica de funcionamento da atividade, ou seja, sua capacidade de se articular no sistema: a concorrência, as alianças e a acessibilidade concernente a cada ramo.

Esses três grupos de fatores condicionam, moldam e dão o sentido da evolução do sistema de emprego. Este deve adaptar-se, de um lado, a uma estrutura econômica marcada por uma extrema concentração da riqueza e uma reduzida oferta de oportunidades, assim como, de outro lado, a um ambiente de respeito parcial do aparato legal. É o que faz crescer a gama de serviços, mesmo em ramos mais modernos.

No caso brasileiro, a histórica concentração de renda – fruto de uma trajetória específica de composição de um mercado de trabalho heterogêneo e desigual já em seu nascedouro – aparece como o pano de fundo de um cenário particularmente obtuso. Um mercado de trabalho que é de fato um mosaico que se compõe do novo e do arcaico. Arcaico re-criado, assim como o é o moderno. Duas faces de uma mesma moeda; dois pólos de um mesmo processo. Nesse contexto, não se trata de um moderno que se imporá inexoravelmente ao arcaico, numa trajetória clássica evolutiva, mas de uma convivência entre estas formas que, no limite, se complementam. A evolução nesse ambiente é a criação e recriação do "moderno" e do "arcaico" que se imbricam, como mote de uma "modernização sem mudança".

O informal aparece, assim, ao mesmo tempo como regra de funcionamento do sistema – onde grassa uma forma híbrida e parcial de respeito ao estatuto legal – e como parte constitutiva do sistema de emprego – das atividades produtivas não protegidas. A informalidade é, portanto, parte constitutiva da cadeia produtiva nacional, presente nas mais diversas situações e nos diferentes segmentos da atividade econômica: da produção do carvão que abastece nosso moderno parque siderúrgico – em grande parte advindo das carvoarias informais do interior maranhense ou mineiro – à reciclagem do alumínio, baseado no trabalho dos catadores de latas, presença ostensiva nas ruas das

grandes cidades brasileiras. Não se deve esquecer também que a "menina dos olhos" das exportações nacionais – o chamado agronegócio – tem freqüentemente recorrido ao trabalho sem carteira, de bóias-frias e outros tipos de ocupados desprotegidos. A existência das atividades percebidas como modernas, no Brasil, pressupõe, em algum momento, uma contraparte informal e/ou "arcaico-tradicional". E mesmo no caso dos serviços pessoais e domésticos, base de reprodução familiar, essa mesma situação se reproduz, no emprego doméstico, assim como em outras variantes de serviços consumidos sobretudo pelas classes médias.

Em síntese, o sistema de emprego compreende unidades de produção e também redes de interdependência entre essas unidades: as alianças e a concorrência. De outra parte, os fatores de curto e de longo prazo têm papel fundamental no que tange à própria evolução do sistema. Aquilo que de uma perspectiva mais geral é percebido como um processo de adaptação e de readaptação do sistema, do ponto de vista da unidade trata-se de uma luta contínua pela preservação de espaços vitais. É precisamente a percepção dessa luta em nível micro que torna possível vislumbrar-se a realidade cotidiana do sistema de emprego. Cada unidade produtiva, na luta cotidiana pela afirmação de sua existência, desenvolve mecanismos de convivência – e de sobrevivência – que, em conjunto, moldam o mercado.

4.2 O papel do Estado

De um modo geral, ao fixar as leis e zelar, mesmo que parcialmente, pelo seu cumprimento, o Estado estabelece, ao mesmo tempo e em grande parte, os limites e os espaços de ação para a atividade produtiva. A ação do Estado é portanto peça integrante na moldagem do sistema de emprego, com um papel importante em diferentes aspectos. Isso aparece com bastante visibilidade no que tange ao próprio estabelecimento do enquadramento jurídico legal, que de algum modo vai nortear ações e conformações não só das relações de trabalho, mas também da maneira mesma como se estabelecem as unidades produtivas. Nos países do Terceiro Mundo, o papel do Estado é reconhecidamente mais limitado em termos da manutenção do espaço público e da regulação do funcionamento da economia. Deste ponto de vista, a existência do chamado setor informal pode ser percebido também como resultante de uma ausência dos instrumentos legais e reguladores do Estado sobre essa parcela do mercado de trabalho e da conseqüente busca de estratégias de funcionamento por parte das unidades produtivas. É nesse contexto que se compreende alguns fenômenos como a proliferação de formas de trabalho não cobertas pela legislação trabalhista ou a própria existência de práticas frontalmente contrárias à essa

legislação, como é o caso do trabalho infantil. Existiria portanto, além da ação, uma não-ação do Estado, um espaço não coberto pelo enquadramento legal ao qual se adaptam as unidades produtivas e os trabalhadores.

Mas essa ação compreende uma gama maior, que ultrapassa a questão do enquadramento jurídico-institucional. Um outro aspecto a relevar, nesse sentido, é que a ação do Estado se traduz também no exercício das políticas macroeconômicas que, direta ou indiretamente, incidem sobre o sistema de emprego. Uma maior abertura ao mercado externo, uma política de contenção do gasto público, políticas de crescimento ou políticas recessivas têm seguramente impactos significativos sobre o sistema de emprego. Do mesmo modo, uma maior estabilidade econômica pode moldar o sistema de emprego dentro de um perfil diverso do verificado em períodos de grande turbulência. E é bom fazer explícito que tais políticas afetam de maneira diversa os distintos segmentos da atividade econômica. Existem setores para os quais uma maior abertura da economia ao exterior pode ser catastrófica – caso da indústria manufatureira tradicional, da indústria têxtil –, enquanto que para outros setores essa mesma abertura pode significar um grande impulso – notadamente aqueles segmentos associados à produção ou à tecnologia vindas do exterior, como, por exemplo, os ramos ligados à informática.

Por último, a importância da ação do Estado se dá também por sua presença física, como empregador em atividades específicas – por eleição, nomeação ou recrutamento –, como produtor de bens e serviços (transporte, infra-estrutura, segurança, informação etc.), como redistribuidor das riquezas, como formador (escolaridade mesmo se todo o sistema não é público), como protetor social etc. (Huyette, 1994, p. 392) De fato, o Estado tem participado de uma maneira bastante positiva dentro do sistema. Mesmo considerando o reavivamento das tendências liberais que preconizam um Estado mínimo nos anos 1990, ainda assim sua importância no âmbito econômico ainda aparece como basilar.

Em resumo, seja como elemento central do enquadramento jurídico-institucional, seja como implementador de macropolíticas que em maior ou menor grau afetam o sistema de emprego, ou ainda como ente empregador, elemento constituinte do próprio sistema, o Estado se apresenta assim como um dos elos importantes no estabelecimento dessa cadeia de condicionantes que vêm moldar o sistema de emprego.[69]

69. Tem-se ainda de uma forma subsidiária a ação do Estado diretamente em termos das políticas de emprego, cujas particularidades e conseqüências são discutidas em Theodoro (1998a).

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho no Brasil, que nasceu em condições bastante peculiares, conforme observou-se na primeira parte deste capítulo, parece se consolidar depois de 1930, reforçando algumas de suas características. O setor de subsistência dos anos 1800 foi a primeira forma de repositório dos excluídos. Um século mais tarde, verifica-se a existência de um contingente considerável da população em situação de pobreza e se reproduzindo principalmente a partir de relações de trabalho não assalariadas e sem proteção; em suma, na informalidade.[70]

Observou-se ainda que o crescimento da população urbana permitiu uma afluência cada vez mais acentuada da população para as grandes cidades, o que provocou, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, uma concentração exacerbada da pobreza. Os problemas urbanos tornam-se cada vez mais importantes, especialmente após os anos 1950. A economia brasileira vem assim se caracterizar como um sistema que, ao curso de toda a sua história, tem produzido a exclusão. De sua parte, a ação do Estado parece ter sempre reforçado o *status quo*, em prol do fortalecimento e da consolidação de um modelo de crescimento que concentra fortemente a riqueza de um lado e, de outro, restringe-se à gestão da miséria.

A título de conclusão, são resumidos aqui topicamente os principais pontos do capítulo:

1. Em primeiro lugar, é necessário destacar o papel central do Estado no processo de criação e consolidação de um mercado de trabalho no Brasil. Abolindo a escravidão sem qualquer iniciativa de absorção produtiva dos ex-escravos como força de trabalho livre, ao mesmo tempo em que promovia a imigração de mão-de-obra européia, o Estado estabeleceu as bases de perpetuação da exclusão de uma parte importante da população brasileira.
2. Contrariamente ao que afirmam os teóricos estruturalistas, um excedente da força de trabalho já existia antes da Abolição da Escratura; ultrapassando largamente as necessidades do sistema produtivo, tal excedente se localizava fora desse sistema. A história do mercado de trabalho no Brasil esteve sempre permeada pela exclusão, cuja faceta mais problemática emerge na segunda metade do século XIX, com a aceleração do processo de urbanização.

70. Ver Theodoro (2003).

3. Em terceiro lugar, o mercado de trabalho no Brasil apresenta aspectos importantes em termos de uma extrema desigualdade intrínseca: a urbanização acelerada acompanhada de forte concentração da pobreza – em nível regional e também nas grandes cidades –, as diferenças de renda e de acesso ao emprego em função da origem racial, e a existência de um setor informal de dimensões importantes.

4. Apesar de alguns esforços, mais ou menos isolados, a ação estatal sobre o mercado de trabalho parece ter estado sempre marcada pela idéia do crescimento econômico como a única política de emprego relevante. O Estado assumiu, de fato, uma posição de co-responsabilidade no que se refere à manutenção das desigualdades e suas consequências: a pobreza, o desemprego, a informalidade. É a forma mesma de reprodução da sociedade ou, colocado de outro modo, a maneira como se realiza a sua regulação que parece estar no centro da questão. Se, de um lado, o Estado conseguiu forjar as bases da organização do assalariamento no país, este, por seu turno, não se universalizou. Uma parte significativa da força de trabalho manteve-se fora do assalariamento, reproduzindo assim a pobreza. A ação estatal junto aos pobres tampouco se organizou em prol do combate às desigualdades, ou em prol da mudança. Pela via da "gestão da pobreza", assegurou-se uma "modernização sem mudança".

5. Finalmente, no que se refere ao futuro do mercado de trabalho, deve-se considerar a questão da redefinição da inserção internacional das economias subdesenvolvidas em face do processo de globalização e de mundialização da produção. Nesse sentido, é necessário destacar o papel cada vez mais importante das novas tecnologias, permitindo taxas de crescimento da produção sem aumento correspondente do emprego. No caso de países cujas taxas de crescimento da força de trabalho atingem níveis elevados, como no Brasil, engendra-se uma perspectiva real de aumento das atividades informais assim como das taxas de desemprego. Dessa forma, a necessidade de uma ação estatal efetiva para enfrentar (e reverter) esses problemas parece ser cada vez mais premente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **Recife**: problemática de uma metrópole de região subdesenvolvida. Recife: UFPe, 1979.

BOSI, Alfredo. **A dialética da colonização**. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CAMARGO, Aspásia A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In*: FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira.** 2 ed. Tomo III, v. 3. São Paulo: Difel, 1983.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**: 1930-1970. São Paulo: Global, 1985.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 8. ed. São Paulo, Brasiliense, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. **Cadernos Cebrap**, n. 33. Petrópolis/Vozes, 1980.

CARDOSO, Fernando Henrique.; FALETTO, Enzo. Dépendence et développement en Amérique latine. **Col. Politiques**. Paris: PUF, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique, PINTO, A.; SUNKEL, O. El pensamiento de la Cepal. **Col. Tiempo Latino-americano**. Santiago: Editorial Universitária, 1969.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JQ-JK. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.

CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. **Col. L'espace du politique**. Paris: Fayard, 1995.

CHESNAIS, François. La mondialisation du capital. **Col. Alternatives Économiques**. Paris: Syros, 1994.

COSTA, Emília Viotti da. Urbanización en el Brasil del siglo XIX . *In*: DE SOLANO, F. (Coord.). **Estudios sobre la ciudad iberoamericana, CSIC**. 2. ed. Madrid, 1983.

_____. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DIEESE. O desemprego e as políticas de emprego e renda. **Pesquisa Dieese**, n. 10. São Paulo, 1994.

DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 1990.

DONZELOT, J.; ROMAN, J. Le déplacement de la question sociale. *In*: DONZELOT, J. (Dir.). **Face à l'exclusion: le modèle français**. Paris: Ed. Espirit, 1991 (Série Société).

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. **Col. Estudos Brasileiros**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

EISEMBERG, Peter L. **A modernização sem mudança**: a indústria açucareira em Pernambuco, 1840-1910. MAIA, João (Trad.). Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, v. 1-2. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FERNANDES, Florestan. **The negro in Brazilian society**. New York: Columbia University Press, 1969.

FURTADO, Celso. A formação econômica do Brasil. **Ciências Sociais**, v. 23. 10 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1970 (Col Biblioteca Universitária, série 2a).

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

_____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

_____. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1989.

GORENDER, Jacob. O escravismo colonial. **Col. Ensaios**, n. 29. 2a. ed. São Paulo: Ática, 1978.

_____. A escravidão reabilitada. **Série Temas**, v. 23. São Paulo: Ática, 1990.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **1959**: Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste. 2. ed. Recife: Minter/Sudene, 1967.

HASENBALG, Carlos Alfredo. Discriminação e desigualdades raciais no Brasil. Biblioteca de Ciências Sociais. **Série Sociologia**,. n. 10, Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HOFFMANN, Helga. Desemprego e subemprego no Brasil. **Col. Ensaios**, n. 24. 2 ed. São Paulo: Ática, 1980.

IBGE. **Anuários estatísticos**.

IBGE. **Censos demográficos**.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** (Pnad).

IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego** (PME).

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1994.

_____. Capitalismo e marginalidade na América Latina. **Col. Estudos Latino-americanos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

LAMOUNIER, Maria Lúcia. **Da escravidão ao trabalho livre** (a lei de alocação de serviços de 1879). Campinas: Papirus, 1988.

LEWIS, W. A. Economic development with unlmited supply of Labor. **Manchester School of Economic and Social Studies**, n. 22. Reino Unido, maio, 1954.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. Marché du travail, protection sociale et développement à l'heure de la globalisation: un jeu de miroirs Europe/Amérique latine. *In*: BIZBERG, I.; MARQUES-PEREIRA, B. (Coord.). **La citoyenneté sociale en Amérique latine**. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 53-79.

MATOSO, K. M. de Queirós. **Bahia**: a cidade de Salvador e seu mercado no século XIX. São Paulo: Hucitec, 1978.

MARTINE J. *et al.* Urbanização no Brasil: retrospective, componentes e perspectiva . **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 1990.

MARX, Karl. **O capital**, livro I, v. 2. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

NUN, José. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. *In*: PEREIRA, L. **Populações marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *In*: Cebrap: Questionando a economia brasileira. **Seleções Cebrap**, v. 1. 3. ed. São Paulo: Cebrap/Brasiliense, 1977.

_____. A economia da dependência imperfeita. **Col. Biblioteca de Economia**, v. 1. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PEREIRA, Luiz (Org.). Subdesenvolvimento e desenvolvimento. **Col. Biblioteca de Ciências Sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

PRADO, Jr. Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PREBISH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PROCACCI, Giovanna. Gouverner la misère. La question sociale en France (1889-1948). Paris: Seuil, 1993.

QUIJANO, Anibal. La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina. *In*: CASTELLS M. **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavi Gili, 1973.

ROCHA, Sônia. Pobreza metropolitana: balanço de uma década. **Perspectivas da economia brasileira**: 1992. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

_____. **Renda e pobreza**: os impactos do plano real. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para discussão, n. 439).

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Massachussetts, Cambridge University Press, 1960.

SANTOS, Milton. A cidade nos países subdesenvolvidos, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira. *In*: SANTOS, Milton (1979): Pobreza Urbana. **Col. Estudos Urbanos**. 2a. ed. São Paulo: Hucitec, 1965.

SANTOS, Ronaldo Marcos dos. Resistência e superação do escravismo na província de São Paulo (1885-1888). **Col. Ensaios Econômicos**, n. 5. São Paulo: IPE/USP, 1980.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional: 1889-1930. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**, Tomo III, v. 1. São Paulo, Difel, 1975.

_____. Desenvolvimento e crise. **Col. Estudos Brasileiros**, v. 16. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

_____. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Nacional/USP, 1968.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**:: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TAVARES, Maria da Conceição.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento no Brasil: relembrando um velho tema. *In*: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). **A política para a retomada do crescimento**: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

THEODORO, Mário Lisbôa. **Atividades informais no grande Recife**: o caso dos profissionais autônomos de reparação e/ou reforma na construção civil. (Dissertação de mestrado) – CME/Pimes. Recife: UFPE, 1987.

_____. A formação do mercado de trabalho do Recife pré-Sudene: alguns aspectos históricos. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 6, n. 2. Recife: Fundaj, jul./dez. 1991.

_____. Mercado de trabalho, exclusão e ação do estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil. **Revista SER Social**, n. 3. Brasília: UnB, jul./dez. 1998.

_____. **O estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 919).

_____. O sistema de emprego e o estudo do informal. **Anais do VIII Encontro Anual de Estudos do Trabalho (Abet)**. São Paulo: Abet, 2003.

_____. **L'intervention étatique sur l'informel au Brésil**. (Tese de doutorado) – Université Paris-I – Sorbonne, 1998a.

TOKMAN, Victor. Las relaciones entre los sectores formal et informal. Una exploración sobre su naturaleza. **Revista de la Cepal**. Santiago: Cepal, 1. Semestre, 1978.

TOLOSA, Hamilton C. Condicionantes da política urbana na década de 90. Ipea. **Perspectivas da economia brasileira: 1992. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.**

CAPÍTULO 4

A QUESTÃO DO TRABALHO URBANO E O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DÉCADAS DE 1980 E 1990

José Celso Cardoso Jr.

1 INTRODUÇÃO

Demarcação histórica e conceitual do problema

Este capítulo encerra a primeira parte de estudos desta coletânea. Por meio deles, procurou-se recuperar, em perspectiva histórica, alguns dos traços mais importantes acerca da questão social brasileira, centrando-a, como visto, nas questões mal resolvidas do acesso à terra e ao trabalho urbano formalizado. Dentro da mesma perspectiva teórica e histórica, procurar-se-á promover a atualização da discussão sobre o trabalho urbano, ressaltando o processo de *desestruturação do mercado de trabalho*, traço típico de nossa formação nacional, mas profundamente aguçado ao longo das décadas de 1980 e 1990 como decorrência das transformações em curso no padrão de desenvolvimento nacional.[1]

De antemão, é preciso elucidar que compreende-se aqui por *estruturação do mercado de trabalho* o processo que se instaura numa sociedade em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção, as quais dizem respeito, historicamente, à difusão do assalariamento da mão-de-obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. Vale dizer: ao fenômeno de estruturação capitalista do trabalho corresponde um processo de progressiva *regulamentação* deste mercado, que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil), mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho.

Em outras palavras, coloca-se que o *vetor da estruturação do mercado de trabalho* é fundamentalmente dependente do padrão de desenvolvimento que se instala na sociedade ou, mais especificamente, da natureza do capitalismo

1. É importante esclarecer que optou-se pela utilização do prefixo des para caracterizar o fenômeno de desestruturação do trabalho no Brasil por entender-se estão o país diante de um processo histórico de transição marcado, ainda nestas primeiras fases, pela desconstrução do paradigma dominante do trabalho, muito mais que diante de um processo de reconstrução, o qual pudesse sugerir o uso do prefixo re para caracterizar um suposto processo de reestruturação do trabalho.

que constitui – e põe em operação – determinadas bases produtivas de valorização do capital. Por sua vez, o *vetor da progressiva regulamentação* depende do grau de organização política e social da nação e se apresenta como um conjunto de instituições públicas (estatais e civis) e normas legais que visam fornecer os parâmetros mínimos de demarcação e funcionamento do mercado de trabalho, notadamente no que diz respeito ao uso do trabalho (regulamentação das condições de contratação, demissão e da jornada de trabalho), sua remuneração (regulamentação das políticas e reajustes salariais em geral e do salário-mínimo) e proteção social aos ocupados e desempregados (regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, da política previdenciária, do seguro-desemprego, das práticas de formação e qualificação profissional, da ação sindical e da Justiça do Trabalho).

Resumidamente, pode-de dizer que a fundamentação teórica da abordagem aqui privilegiada está calcada em duas idéias principais. A primeira indica que, num contexto onde o modo capitalista de produção é dominante, os determinantes do comportamento do emprego dependem de decisões empresariais (privadas ou estatais) externas ao chamado mercado de trabalho e, portanto, relativizam sobremaneira a ação coletiva dos trabalhadores, mesmo quando supostamente bastante organizados. A implicação desta proposição é que os trabalhadores – ou melhor, a população economicamente ativa – não possuem as condições necessárias para definir, no agregado, nem o nível geral de ocupação, tampouco o seu nível de remuneração. Daí a afirmação precedente de que o *grau de estruturação* do mundo do trabalho depende do padrão de desenvolvimento econômico que se instaura na sociedade e que define, em última instância, o nível geral de emprego da força de trabalho, bem como seu nível de remuneração.

A segunda idéia-força sustenta que o legado histórico do trabalho e da relação do Estado com o mundo do trabalho exercem, em cada país, um papel fundamental no processo de regulação delineado. No caso brasileiro, isso equivale a afirmar, por exemplo, que a *regulamentação* do mercado de trabalho feita pelo Estado estimulou a segmentação – sancionando a heterogeneidade estrutural – entre mundos urbano e rural, bem como dentro do mundo urbano (homens x mulheres; brancos x não-brancos; jovens x idosos etc.), de tal modo a conformar-se uma mediação das relações capital-trabalho sempre parcial e discriminatória. A implicação desta proposição é que por meio da ação legisladora do Estado sancionou-se a existência de diversos mercados de trabalho segmentados no país, cada qual operando segundo graus variados de institucionalização/regulamentação para as relações de trabalho, com determinantes também diferentes para a composição final da ocupação e das respectivas remunerações.

Contrapondo a discussão acima à especificidade mais visível do mercado de trabalho brasileiro, de uma oferta estruturalmente abundante de mão-de-obra, inclusive durante o ciclo de crescimento acelerado das décadas de 1930 a 1980, se alcança um certo *padrão de (des)estruturação do trabalho* no país que se caracteriza pelos seguintes aspectos:

a) *composição setorial da ocupação:* uma participação do setor terciário (comércio ambulante, serviços pessoais e domésticos etc.) desde sempre muito grande na composição setorial da força de trabalho;

b) *grau de (in)formalização das relações de trabalho:* uma difusão apenas parcial de relações de trabalho moldadas em torno do assalariamento formal (setores dinâmicos da economia e setores estatais);

c) *nível de (des)emprego:* uma não desprezível subocupação da força de trabalho urbana, se observada do ponto de vista de um conceito de desemprego que inclui o desemprego aberto tradicional (internacionalmente comparável) e o desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento;

d) *qualidade da ocupação:* uma precarização evidente das condições de trabalho, se vista em termos da duração das jornadas de trabalho, volatilidade das remunerações, ausência ou precariedade de progressão profissional, ausência ou precariedade no acesso a bens e serviços sociais fornecidos – seja pelo Estado, seja pelas empresas;

e) *nível de remuneração:* a manutenção dos rendimentos do trabalho em níveis sempre muito baixos, se medidos com base no poder de compra real;

f) *estrutura de rendimentos:* uma dispersão muito grande entre os rendimentos do trabalho, notadamente entre os chamados salários de base (formados pela pressão de oferta abundante do trabalho nos segmentos pouco estruturados do mercado) e os salários formados por pressão da demanda por trabalho mais qualificado, existentes, em geral, no interior do chamado segmento estruturado do mercado de trabalho, composto tanto por empresas privadas de médio a grande porte quanto pelo próprio Estado;

g) *grau de mobilidade social da força de trabalho:* um padrão de mobilidade social intrageracional certamente intenso, mas de curta distância e concentrado nos estratos inferiores da escala social; e

h) *tipos de segmentação e de discriminação no mercado de trabalho:* espacial (rural x urbano); de gênero (homem x mulher); de raça (branco x não-branco); etária (jovem x idoso); de grau de instrução (qualificado x não-qualificado) etc.

Isto posto, a idéia a ser desenvolvida neste capítulo é que, embora a heterogeneidade seja a marca distintiva do padrão de estruturação do mercado de trabalho no Brasil, ela se aprofunda no período recente (décadas de 1980-1990), a despeito dos avanços trazidos pela Constituição de 1988. Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, promove uma mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da ação do Estado no campo social. Trata-se de uma alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social. No âmbito próprio às políticas de mercado de trabalho, destaque-se a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador/Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (FAT/PIS-Pasep), a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um Sistema Público de Emprego (SPE), composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de microcrédito produtivo popular. Mas apesar dos avanços institucionais neste campo da proteção social, constata-se uma baixa eficácia geral destas políticas em nível macroeconômico, por motivos que lhe são parcialmente exógenos. Neste particular, este capítulo também procura identificar as fontes principais de insuficiência do SPE montado recentemente no país, a partir do processo em curso de desestruturação do seu mercado de trabalho.

Para tanto, o capítulo se estrutura como a seguir descrito. A seção 2 resgata as dimensões da questão social derivadas dos problemas de acesso precário à terra e ao trabalho urbano formalizado, tal qual tratados nos três capítulos anteriores do livro. A seção 3 aborda as especificidades do mercado de trabalho urbano no país e o seu processo de estruturação entre as décadas de 1930 e 1980. A seção subseqüente estabelece a ponte entre as transformações em curso da economia brasileira nos últimos trinta anos e o fenômeno da desestruturação do mercado de trabalho. A seção 5 aprofunda a discussão acerca da desestruturação do trabalho, caracterizando-a empiricamente. Em seguida procura-se qualificar, na seção 6, a insuficiência das políticas públicas de apoio e proteção ao trabalhador e captar o sentido que elas vêm tomando desde meados dos anos 1990. Finalmente, nas considerações finais são sintetizados os principais argumentos.

2 RAÍZES DA QUESTÃO SOCIAL BRASILEIRA: RELAÇÕES FUNDIÁRIAS E RELAÇÕES DE TRABALHO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

As questões do acesso precário à terra e ao trabalho formalizado ao longo do processo de formação nacional foram resgatadas e atualizadas nos capítulos

anteriores deste livro. A partir deste conteúdo, poucos discordariam da assertiva segundo a qual a *gênese*, a *persistência* e mesmo a *atualidade* de uma questão social especificamente brasileira remontam à inadequada resolução dos históricos problemas de acesso à terra e ao trabalho assalariado formal, no contexto de expansão de uma economia capitalista crescentemente urbano-industrial.[2]

Entre outros pontos abordados, aqueles capítulos chamaram a atenção para o fato de que grande parte dos fatores outrora apontados como responsáveis pela não fixação do homem no campo e pela incorporação tão-somente parcial e precária do trabalhador urbano às atividades industriais e terciárias ainda se faz presente na atualidade, à espera de uma resolução política e econômica, senão definitiva, ao menos mais adequada às particularidades nacionais. É claro que a conjuntura atual impõe novos e talvez mais complexos desafios, mas nada do que se discute no presente ou se venha a discutir no futuro imediato das reformas sociais em curso será capaz de esconder ou substituir o peso da herança social trazida do mundo agrário e do mundo do trabalho.

Do mundo agrário, é sabido que, na ausência de uma reforma agrária socialmente sustentável, enquanto milhares de pessoas eram obrigadas a buscar nas cidades novas estratégias de sobrevivência, quase sempre em péssimas condições de remuneração, trabalho, moradia etc., outras tantas permaneciam em condições igualmente penosas de vida no campo, reproduzindo os vícios próprios da era colonial (mandonismo, coronelismo, patriarcalismo etc.). Do mundo do trabalho urbano, por sua vez, em que pese o ritmo acelerado de industrialização entre 1930 e 1980, promotora de intensa mobilidade social ascendente e, portanto, de um ritmo não desprezível de incorporação social às rotinas de um capitalismo semi-organizado em construção, prevaleceram como regra a vulnerabilidade e a precariedade das relações e condições de trabalho.

No capítulo primeiro deste livro, Delgado estimou, com dados do censo populacional de 1980 – portanto, no momento de auge do modelo de incorporação social via mobilidade ascendente –, em 43,4% o contingente total (urbano e rural) de pessoas virtualmente pertencentes a este grande setor de subsistência rural-urbano. Passados vinte anos, com os dados do Censo 2000, o mesmo autor chegou à cifra de 54,4% da população economicamente ativa pertencente seja a o mundo da subsistência rural, seja ao mundo da informalidade urbana.

2. Na verdade, sendo o Brasil um país de formação nacional tardia e desenvolvimento capitalista retardatário e periférico, caberia falar ainda das particularidades da constituição e fortalecimento do Estado Nacional, bem como das conseqüências de jamais ter disposto de uma moeda internacionalmente conversível, para fins de uma explicação completa das origens e características de nossa questão social.

Ter-se-ia, portanto, como conseqüência do padrão de desenvolvimento capitalista implantado no país, e na ausência de vigorosas políticas sociais de transferência de renda, bens e serviços públicos, o surgimento e a reprodução, em escala ampliada desde os anos 1980, de dois grandes contingentes populacionais: um no campo, voltado à mera economia de subsistência; outro nas cidades, sustentado por uma impressionante gama de atividades informais, geralmente precárias do ponto de vista do vínculo empregatício, da remuneração, da jornada laboral, do acesso a políticas públicas e serviços sociais etc., grupo populacional este preponderantemente inserido nos setores de serviços pessoais (emprego doméstico e segurança particular, por exemplo) e de distribuição (comércio ambulante, autônomos dos transportes etc.).

O enorme peso relativo do *setor de subsistência agrário*, aliado ao enorme peso do chamado *setor informal urbano*, dá a dimensão aproximada do "tamanho da questão social brasileira" por ser resolvida. Detalhe importante: não se trata de um resquício de eras passadas, mas de um fenômeno que, primeiro, nunca foi quantitativamente marginal, mesmo nos momentos de auge da industrialização e mesmo com forte mobilidade social ascendente; segundo, este contingente populacional se organiza, isto é, sobrevive e se reproduz, do ponto de vista social e econômico, a partir de estratégias que configuram a existência de uma grande economia familiar de subsistência, seja no campo, seja nas cidades. Terceiro, por fim, tem-se que, desde a década de 1980, as informações estatísticas disponíveis são taxativas a respeito: trata-se de um setor em expansão, vale dizer, em fase de reprodução ampliada na medida mesma da rapidez do processo de *destruição não criadora* do modelo histórico de desenvolvimento nacional.

3 ESPECIFICIDADES E ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL: 1930/80

O desenvolvimento capitalista no Brasil se fez acompanhar, no século XX, por um processo de constituição de um mercado de trabalho urbano fortemente dependente da dinâmica de crescimento industrial e estatal do país.

Sem esquecer que a formação do mercado de trabalho brasileiro, como subproduto do desenvolvimento de suas forças produtivas, teve de se valer de uma base muito ampla de trabalhadores outrora escravos, imigrantes e outros despossuídos de qualquer natureza, o fato é que os processos acelerados de industrialização e urbanização dos anos 1930 em diante engendraram um *perfil estruturante* para o mercado de trabalho. Em outras palavras, a natureza excludente da dinâmica capitalista do país não impediu que se forjasse uma classe de trabalhadores urbanos crescentemente assalariados, sendo não desprezível o ritmo no qual também crescia o assalariamento formal e a rapidez

com que este fenômeno passava a ser a condição privilegiada de inserção ocupacional das pessoas no mercado de trabalho.[3]

Apesar disso, o processo de industrialização brasileiro ensejou a formação de uma estrutura econômica diferenciada e heterogênea do ponto de vista dos níveis médios de produtividade do trabalho alcançados pelos diversos setores econômicos. Esta heterogeneidade evidenciava-se mais claramente na constatação de que os setores intermediários e mais atrasados recebiam menos que proporcionalmente os novos investimentos em expansão da capacidade produtiva e em modernização (apropriação e difusão) tecnológica, por meio do que o diferencial de produtividade tendia a se alargar constantemente no tempo.

Sobretudo o conjunto de empresas líderes setorialmente, de origem transnacional, era o que estava em posição privilegiada para gerar e apropriar maiores parcelas do excedente social, na medida em que apresentavam produtividade mais alta pelo uso intensivo de tecnologias avançadas, e também porque não havia, no sistema econômico nacional, forças competitivas capazes de obrigar uma transferência maior de suas vantagens relativas aos preços, por meio da qual elas podiam, inclusive, remunerar melhor seus funcionários, em repasses não raras vezes superiores aos incrementos reais de produtividade.

Este último aspecto fez com que a heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira engendrasse, por sua vez, uma estrutura de ocupações também heterogênea, já que marcada por padrões muito distintos para a relação produtividade/salários, para não mencionar a heterogeneidade reinante nas relações e condições de trabalho. Isto significa que a heterogeneidade estrutural da economia brasileira não se manifesta somente no nível da estrutura produtiva, na coexistência de distintas formas de organização da produção, cuja multiplicidade de processos técnicos combinam atividades de níveis muito díspares de produtividade do trabalho (Pinto, 1976; Rodriguez, 1998). Ela pode também ser percebida do ponto de vista das relações sociais. Mais especificamente, por relações de trabalho de distintas naturezas que se manifestam em uma grande variedade de formas de contratação do trabalho e diversas possibilidades de apropriação de renda.

3. No que se refere à estruturação do mercado de trabalho brasileiro, merece destaque o fato de ter perdurado, após a abolição da escravidão, um imenso contingente de trabalhadores não incorporáveis pela emergência e expansão dos mercados domésticos, aspecto este responsável tanto pela manutenção de uma estrutura concentrada da renda e da riqueza, quanto pela reprodução da pobreza e da marginalização social no campo e mesmo nas cidades. Tal situação apenas se agravaria com a 'importação' de mão-de-obra estrangeira no começo do século, mediante uma maciça imigração européia e japonesa, dando origem a um mercado de trabalho de base muita ampla, com grande excedente estrutural de força de trabalho.

Em suma, pode-se dizer que os dois principais vetores de determinação da heterogeneidade estrutural presente na economia brasileira tenham sido, de um lado, a dinâmica desigual e descontínua da industrialização tardia e, de outro lado, o atavismo prevalecente na história da formação da sociedade nacional, particularmente o atavismo existente nas relações sociais do campo, que impediram a transformação da estrutura fundiária e retardaram o avanço da modernização às suas relações mais fundamentais de produção (Mello, 1986; Tavares, 1986; Delgado, 2004). Neste quadro, estimulou-se uma violenta migração rural em direção às cidades que, aliada a um ritmo intenso de crescimento demográfico no pós-Guerra, explica boa parte do surgimento de um excedente estrutural de mão-de-obra ativa que não consegue ser inteiramente absorvido pela dinâmica de expansão da economia brasileira, precisando criar meios alternativos de sobrevivência à margem dos mercados de produção e de consumo modernos.

A "informalização" das relações de trabalho e a "marginalização" de parte não desprezível da população rural recém-urbanizada conformaram um mercado de trabalho pouco estruturado no país, que se caracteriza por tipos muito diferenciados de inserção setorial e ocupacional, reflexo sobretudo do tipo de uso e remuneração da força de trabalho por parte dos empregadores (Baltar e Dedecca, 1997). Esta característica singular do mercado de trabalho brasileiro está, portanto, referida a uma situação de heterogeneidade da estrutura produtiva que se rebate numa heterogeneidade da estrutura ocupacional e de rendimentos para a maior parte da população ocupada do país. Em outras palavras, há uma cisão pronunciada no padrão de inserção da força de trabalho ativa que reflete, em primeira instância, os desníveis de organização das unidades produtivas, e apenas secundariamente, os atributos individuais próprios de cada trabalhador.

De modo bastante estilizado, o segmento do mercado de trabalho considerado "pouco estruturado" se caracterizaria por uma oferta abundante de mão-de-obra, compondo a base geral e ampla do mercado de trabalho, com indivíduos em geral de baixa qualificação técnica, sem organização sindical, disputando empregos instáveis – portanto de elevada rotatividade – baixo nível de qualificação exigida e prometida, que oferecem poucas perspectivas de ascensão profissional e produzem baixos níveis de produtividade individual e coletiva. A determinação salarial neste segmento pouco estruturado do mercado de trabalho está ligada a formas variadas de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, dada fundamentalmente por uma concorrência que se estabelece pelo lado da oferta de mão-de-obra, o que define e reproduz sempre baixos níveis médios de rendimentos (Souza, 1980; Baltar, 1985).

Em contraposição, o chamado mercado "estruturado" de trabalho se distinguiria por uma oferta de trabalho regulada pelo ritmo de expansão das atividades organizadas em moldes tipicamente capitalistas, oferecendo empre-

gos mais estáveis e portanto com taxas de rotatividade mais baixas, cujo nível de qualificação de entrada exigida e prometida é mais elevado, sendo mais promissoras as perspectivas de ascensão profissional nos planos de cargos e salários das empresas, com o que os níveis individuais e coletivos de produtividade são necessariamente superiores. A determinação salarial nestes segmentos mais estruturados do mercado de trabalho é dada por uma concorrência que se instaura pelo lado da demanda por mão-de-obra, mediada, por um lado, pelas estruturas hierárquico-funcionais internas às empresas e, por outro lado, pela ação sindical que na verdade sanciona e reforça os inúmeros segmentos internos do mercado de trabalho. Nos mercados de trabalho estruturados, onde prevalece o assalariamento da mão-de-obra, as remunerações são apenas marginalmente influenciadas pelas condições provenientes do lado da oferta de força de trabalho; elas são definidas, em primeira instância, pelas características dos postos de trabalho que conformam a estrutura produtiva da economia (Souza, 1980; Baltar, 1985).

No caso brasileiro, durante a experiência de industrialização e urbanização vivida ao longo dos anos compreendidos entre 1930 e 1980, é possível constatar um movimento de expansão do segmento dito estruturado do mercado de trabalho, fruto do alargamento das atividades assalariadas formais (regulares e registradas em carteira) com uma concomitante redução das ocupações sem cobertura legal, sem remuneração e por conta própria.[4] Este fenômeno foi em parte possível graças à incorporação de mão-de-obra pelo avanço das atividades de Estado e também do núcleo dinâmico do capitalismo no país, fundamentalmente industrial, que, não por acaso, fez crescer sensivelmente seu peso no processo de absorção urbana.[5]

Por seu turno, a partir da década de 1980, associada ao colapso do padrão de desenvolvimento industrial, houve também a ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho, que se refletiu, por um lado, no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário e, por outro, no alargamento dos segmentos considerados não estruturados do mercado de trabalho. Ainda que a taxa geral de assalariamento tenha se mantido praticamente

4. Nesse período, é possível observar que, "de cada 10 ocupações geradas, 8 eram assalariadas, sendo 7 com registro e uma sem registro. As ocupações por conta própria, os sem remuneração e os empregadores representavam apenas 20% do total dos postos de trabalho criados" (Pochmann, 1997, p. 5).

5. Não seria exagero afirmar que "Entre 1940 e 1970, a indústria de transformação contribuiu com quase 15% dos novos postos de trabalho e a construção civil com outros 10%. Entre 1970 e 1980, estes percentuais foram ainda mais expressivos: 29% para a indústria de transformação e 11% para construção civil, totalizando 40% dos novos postos de trabalho" (Pacheco e Pochmann, 1998, p. 13-14).

inalterada na década de 1980, já era possível perceber a reversão da trajetória pretérita de organização do mercado de trabalho, evidenciada pelo aumento do peso relativo dos trabalhadores sem carteira assinada, bem como dos pequenos empregadores e trabalhadores por conta própria.[6]

4 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO URBANO: 1980-2000

Em princípios dos anos 1980, o colapso do padrão histórico de desenvolvimento se manifestaria tanto pela crise externa e seus rebatimentos internos relacionados à estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), à inflação descontrolada e à crise fiscal-financeira do Estado, como também pelo agravamento da crise social que se fez sentir pelo aumento das desigualdades sociais e de renda, elevado patamar de pobreza rural e urbana e modificação do padrão de mobilidade social. Entre aproximadamente a segunda metade da década dos anos 1970 e o final dos anos 1990, o país ingressa em uma *nova* – mas não necessariamente melhor – quadra histórica de sua trajetória de desenvolvimento, a qual julgamos pertinente subdividir em dois momentos.

O primeiro, que compreende o período que iria, em termos didáticos, da primeira crise do petróleo em 1973 até 1989, ano da primeira eleição direta para presidente da República após a queda do regime militar. O segundo momento, claramente discernível entre 1990 e 2002, abrangeria um período de transformações intensas até o final do segundo mandato de FHC.[7] Para o que interessa a este capítulo, o primeiro subperíodo representaria um momento de *crise* (segunda metade dos anos 1970) e *esgotamento crescente* (anos 1980) do padrão histórico de desenvolvimento centrado na industrialização e comandado pelo Estado. Por sua vez, o subperíodo posterior representaria um momento de *gestação* (primeira metade da década de 1990) e *implementação truncada* (segunda metade da década de 1990, até pelo menos 2002) de uma *nova* estratégia de desenvolvimento, calcada em uma concepção liberal-internacionalizante de progresso econômico e social.

Em linhas gerais, argumenta-se que a crise econômica recente tem suas raízes históricas fincadas na segunda metade da década de 1970. Do ponto de vista

6. De modo sintético, pode-se dizer que "de cada 100 empregos assalariados gerados entre 1980 e 1991, cerca de 99 foram sem registro e apenas 1 tinha registro. ... Das ocupações não assalariadas, a de empregador e de conta própria foram as que mais cresceram entre os anos de 1980 e 1991" (Pochmann, 1997, p. 10).

7. Optou-se aqui por interromper a análise em 2002 por falta de elementos e certo distanciamento temporal que nos indiquem ser a gestão presidencial iniciada em 2003 representativa de uma simples continuidade ou de alguma mudança substancial frente ao modelo em gestação na década de 1990.

Livro Questao Social.indb 136 1/6/2009 14:31:31

interpretativo, ela é fruto do desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista, fundado, *grosso modo*, nos anos 1930, aprofundado na década de 1950 e rompido nos anos 1980. Durante esse período, a economia brasileira havia conseguido transitar rapidamente de uma estrutura agrário-exportadora para uma sociedade industrial, ampla e caoticamente urbanizada. Entre aproximadamente 1930 e 1980, a incorporação social pela via do assalariamento formal fez parte das promessas do movimento histórico de industrialização do país, sendo a mobilidade social ascendente o mecanismo que garantia a incorporação pelo trabalho e legitimava as supostas virtudes intrínsecas do modelo de crescimento.

Com a crise econômica que tomou conta do país a partir da segunda metade da década de 1970, instala-se, a um só tempo, o colapso do modelo político desenvolvimentista e a reversão das tendências de crescimento de sua economia. Nesses trinta anos de desorganização/reorganização das estruturas econômicas, sociais e políticas do país, os anos 1980 representariam, então, o momento de *esgotamento crescente* do desenvolvimento industrializante, enquanto os anos 1990 simbolizariam a *gestação* de uma nova estratégia de crescimento, com conseqüências ainda incertas para o futuro do país.

A primeira fase, transcorrida ao longo da década de 1980, desenrolou-se num ambiente de intensa instabilidade macroeconômica, em que baixas taxas de crescimento do produto interno e altas taxas de inflação espelhavam, de um lado, a ruptura das fontes e fluxos de financiamento externo e, de outro, o esforço exportador visando à obtenção de expressivos saldos comerciais.[8]

Nessa etapa inicial de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial, houve também a *ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho,* que se refletiu inicialmente em cinco fenômenos interligados: *i)* no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços); *ii)* no alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados); *iii)* na tendência à precarização ou perda de qualidade dos postos de trabalho (desassalariamento formal, perda de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes de rendimentos etc.); *iv)* na estagnação das remunerações provenientes do trabalho, em particular dos segmentos assalariados da estrutura ocupacional; e *v)* na piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre os ocupados).

8. A concepção a respeito dos descaminhos da economia brasileira no período procura enfatizar a idéia de que muito contribuiu, para o aprofundamento da crise, o padrão de ajustamento macroeconômico efetuado entre 1979 e 1983. A respeito, ver Baer (1993) e Belluzzo e Almeida (2002).

Um sexto e um sétimo elementos desestruturadores do mercado de trabalho – o aumento dos níveis de desocupação e desemprego aberto, e a mudança no padrão até então vigente de mobilidade social – viriam a se manifestar com maior intensidade somente nos anos 1990, incorporando-se a partir daí ao conjunto de fatores a caracterizar empiricamente o fenômeno da *desestruturação do mercado de trabalho brasileiro*.[9]

Três eventos econômicos particularmente importantes podem ser identificados como responsáveis pela alteração do cenário das decisões empresariais nos anos 1990. Em primeiro lugar, o retorno do Brasil ao circuito financeiro internacional, como receptor de recursos externos, depois de um longo período de estancamento dos fluxos na década de 1980. Em segundo, o processo de abertura comercial iniciado em 1990, depois de um também longo período sob a vigência de um coeficiente relativamente baixo de importações, e com política cambial ativa em favor da geração de superávits comerciais. Finalmente, mas não menos importante, a estabilização relativa da moeda nacional, desde o segundo semestre de 1994, depois de um igualmente longo regime de alta inflação e várias tentativas frustradas de estabilização.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, as transformações econômicas engendradas pelo movimento de abertura externa com recessão doméstica na maior parte dos anos 1990 agiram no sentido de aprofundar as inserções setoriais ligadas aos serviços prestados a empresas (serviços produtivos), comércio e transportes (serviços distributivos), serviços prestados às famílias (serviços pessoais) e serviços não mercantis (serviços diversos). Ao mesmo tempo, acentuaram-se as inserções ocupacionais dos assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos, trabalhadores na construção para o próprio uso e na produção para autoconsumo, além de trabalhadores não remunerados.[10]

Esse panorama passou a revelar uma situação perversa em duplo sentido. Por um lado, as *novas inserções setoriais* seriam fruto mais da perda de dinamismo econômico da estrutura produtiva brasileira que de seu reordenamento

9. Para uma fundamentação teórica e empírica acerca do fenômeno da desestruturação, ver Medeiros e Salm (1994), Mattoso e Pochmann (1998), além de Cardoso Jr. (2001). Neste estudo, serão considerados tão-somente sete aspectos relacionados ao problema da desestruturação do trabalho, lembrando, no entanto, que uma oitava característica importante seria proceder a uma averiguação sobre os diversos tipos de segmentação – rural x urbano; homem x mulher; branco x não-branco; jovem x idoso – que se fazem presentes no mercado de trabalho brasileiro, por meio dos quais se verificam graus de discriminação negativa que afetam as capacidades individuais de inserção setorial e ocupacional da força de trabalho.

10. Uma descrição pormenorizada desse processo pode ser vista em Cardoso Jr. (1999).

rumo a um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, as *novas inserções ocupacionais* representariam muito mais estratégias de sobrevivência dos trabalhadores, diante do colapso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social, que uma livre escolha para alcançar ascensão profissional ou pessoal, ainda que muitas dessas novas atividades autônomas possam redundar em certo prestígio ou mesmo em rendimentos médios mais elevados nas fases ascendentes dos ciclos econômicos.[11]

O quadro macroeconômico descrito até aqui deve ser complementado com um relato acerca da centralidade do Estado brasileiro na conformação da economia nacional e do seu mercado de trabalho. De fato, durante os últimos trinta anos, uma profunda e persistente crise tem modificado o padrão de intervenção do Estado no Brasil. Durante o período anterior, foi sob o manto do Estado desenvolvimentista que se tomaram as mais importantes decisões de investimento da economia brasileira. Mas, dada a natureza do relacionamento entre Estado e capitais privados no país, uma vez que colapsa a estrutura fiscal-financeira do Estado, colapsa também o elemento balizador/sinalizador mais importante de toda a economia.

Assim, depois das duas crises do petróleo nos anos 1970 (1973 e 1979) e da resposta norte-americana elevando drasticamente a taxa de juros em 1979, a crise internacional contribuiria para intensificar a crise endógena da economia brasileira. Dado o mecanismo de transmissão da dívida externa em dívida interna, a crise apareceu primeiro como crise fiscal e tornou difícil o gerenciamento da política macroeconômica. Esta situação compeliu o Estado a proceder a um ajustamento fiscal permanente – fazendo cair a demanda agregada de origem pública –, o que determinou um longo período de oscilação e incertezas para as novas decisões de investimento.

Por isso, esta crise da economia brasileira, vigente há praticamente trinta anos, manifesta e aprofundada pela crise geral do Estado (fiscal-financeira, de planejamento, gestão e regulação), engendrou uma crise de grandes proporções no mundo do trabalho, o que fez crescer, por sua vez, a crise social já existente. Ao mesmo tempo, a capacidade estatal de enfrentamento das questões sociais latentes se viu comprometida, fazendo com que a crise do mundo do trabalho aprofundasse o *horizonte* da desproteção social no país. É claro que tal situação foi parcialmente contrabalançada, na década de 1990, pela implementação de dispositivos constitucionais nos campos da saúde pública, previdência rural,

11. A respeito, ver Castro e Dedecca (1998).

assistência social e seguro-desemprego.[12] Mas o que aqui se pretende enfatizar é que a crise instaurada no mundo do trabalho aponta para um horizonte futuro de *desproteção previdenciária* no momento de entrada dessas pessoas na condição de inatividade, situação esta que não poderá ser coberta pelos instrumentos de assistência social disponíveis. Além disso, há um *vazio de proteção social* aos trabalhadores *desregulados em idade ativa* que não encontra guarida adequada nem pelo conjunto de programas da assistência social, nem pelo conjunto de programas supostamente dirigidos à proteção do trabalhador, como o são os programas do abono salarial, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcréditos.

Em síntese, nos anos 1990, o país adere a um movimento internacional que promete, a um só tempo, uma solução para a questão da instabilidade monetária e um encaminhamento para a questão da retomada do desenvolvimento econômico e social. Este, doravante, dar-se-ia mediante o alinhamento internacional do país ao movimento geral da globalização financeira e a implementação de um conjunto de reformas estruturais, como a reforma gerencial do Estado, a abertura comercial e financeira, a privatização do setor produtivo estatal e uma ampla reforma social, cujos eixos deveriam ser a desregulamentação trabalhista e a reforma da Previdência Social.

Vista de maneira ampla e retrospectiva, a reforma trabalhista levada a cabo entre 1995 e 2002 alterou aspectos importantes da legislação do trabalho até então em vigor. São medidas que praticamente perpassam todas as dimensões das relações trabalhistas e modificam o padrão anterior de regulação. Em resumo, vale destacar: *i) alterações nas condições de uso da força de trabalho*, como a permissão de contratos por tempo determinado e a tempo parcial, além da criação do banco de horas-extras, por meio do qual os empregadores processam o ajuste de horas a mais trabalhadas sem a necessidade de remunerá-las; *ii) alterações nas condições de remuneração*, como a desindexação do salário mínimo da inflação passada, a substituição de qualquer política salarial pela livre negociação – num contexto francamente desfavorável aos

12. Em primeiro lugar, como se sabe, a Constituição de 1988 rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação fundamental e saúde. Nos três casos, há uma mudança qualitativa quanto ao status das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social, estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização. Um aprofundamento destas questões pode ser visto no capítulo 5 deste livro.

trabalhadores – e a primazia da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas, frente a negociações salariais que incorporassem ganhos de produtividade aos salários-base – sobre os quais incidem grande parte dos benefícios sociais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a própria contribuição previdenciária; e *iii) alterações nas condições de proteção à força de trabalho*, como o afrouxamento da fiscalização sobre as condições e relações de trabalho e a possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho – e, portanto, dos seus custos – para atividades de requalificação do trabalhador.[13]

Por sua vez, com respeito às reformas na Previdência Social, há, em 1998, o desfecho da reforma previdenciária dirigida, sobretudo, aos trabalhadores vinculados ao regime geral urbano (RGPS). Em 2003, tem prosseguimento a reforma dos sistemas previdenciários dos servidores públicos (civis e militares). Em ambos os casos, o objetivo geral é fortalecer os vínculos atuariais do sistema contributivo, seja por meio da exigência de tempo mínimo de contribuição (principal medida no caso do regime geral urbano), seja por meio de critérios mais rígidos de aposentadoria, e mesmo mediante a taxação de inativos, no caso dos regimes próprios dos servidores públicos.[14]

Passados já mais de dez anos desses intentos reformistas, o país parece preso a uma situação que contrapõe estabilidade monetária a crescimento, crise do Estado a crise social latente, sem perspectivas de superação positiva no curto prazo. Em suma, uma situação na qual se pode visualizar uma transformação em curso do modelo de desenvolvimento que caracterizou a trajetória nacional ao longo do século XX, mas ainda sem que se possa vislumbrar o desfecho desta transição.

5 MOVIMENTO RECENTE DE DESESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO URBANO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A partir da linha de argumentação esboçada aqui, é possível destacar três grandes continuidades históricas – ou heranças problemáticas da trajetória capitalista do Brasil – que ajudaram a conformar o quadro de restrições macroeconômicas das décadas de 1980 e 1990.

A primeira refere-se a uma *instabilidade macroeconômica* radical. Em ambos os períodos, as principais variáveis do cálculo capitalista (câmbio, juros, preços, salários) oscilaram violentamente no país, a ponto de impedir previsões econômicas seguras a respeito da evolução dos níveis de produto e emprego, com o que se exacerba o risco sistêmico e se aprisionam as decisões empresariais no curto prazo.

13. Um tratamento completo destas questões pode ser visto em Krein (2001) e Oliveira (2002).

14. Acerca do conteúdo e significado das reformas no campo previdenciário, ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise, vários números (Ipea).

A segunda continuidade histórica reporta-se a uma *dinâmica de expansão segundo a lógica do 'stop and go'*. Também em ambos os períodos, até mesmo por decorrência da instabilidade macroeconômica radical, instaura-se no país uma dinâmica capitalista truncada, que alterna, em curto espaço de tempo, pequenos ciclos de crescimento e recessão, sem que se vislumbrem condições para um desenvolvimento sustentado.

A terceira remete a uma *oferta excedente de mão-de-obra.* Nas duas últimas décadas do século XX, em paralelo ao colapso do padrão histórico de desenvolvimento brasileiro, processou-se também a reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho nacional. Esse fenômeno se sobrepôs à base já ampla e excedente de mão-de-obra do país, relativamente à insuficiente e dependente pujança do nosso capitalismo tardio e periférico. Este fato exacerba a assimetria estrutural entre capital e trabalho, de modo a constituir-se em um dos mais importantes fatores a explicar a determinação do emprego e das relações de trabalho no período recente.

Em outros termos, as considerações anteriores sugerem que*, em contextos macroeconômicos recessivos, tendo os agentes a percepção de tratar-se de um fenômeno duradouro, e na ausência ou ineficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social à população em idade ativa, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho.* Não é à toa que as atividades geradas no comércio de rua e nos serviços pessoais estiveram entre as mais disputadas no período recente, a ponto de se atribuir ao segmento terciário a importante função de *colchão absorverdor* do excedente estrutural de mão-de-obra do país.

No que se refere à *desestruturação do mercado de trabalho* brasileiro, mencionou-se que esse fenômeno começou a se aprofundar em princípios da década de 1980, no bojo do processo mais geral de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial que havia comandado a economia do país até então. A tendência à desestruturação do mercado de trabalho avançaria nos anos 1990, justamente no contexto de primazia da política liberalizante que guiou as ações de todos os governos nacionais do período.

Esse amplo processo de *desestruturação do mercado de trabalho* pode ser empiricamente caracterizado, com base em uma definição que ressalta sete aspectos sintomáticos e estreitamente interligados: *i)* crescimento patológico do setor terciário (comércio e serviços) da economia; *ii)* crescimento expressivo da informalidade nas relações de trabalho; *iii)* aumento não desprezível dos níveis de desocupação e desemprego; *iv)* precarização ou piora na qualidade dos

postos de trabalho; *v)* estagnação relativa dos rendimentos médios oriundos do trabalho; *vi)* piora da situação distributiva, tanto do ponto de vista da distribuição funcional da renda quanto da distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho; e *vii)* alteração significativa do padrão de mobilidade social intrageracional vigente no país entre as décadas de 1920 e 1980.

As subseções a seguir examinam com maior detalhamento cada um desses aspectos.

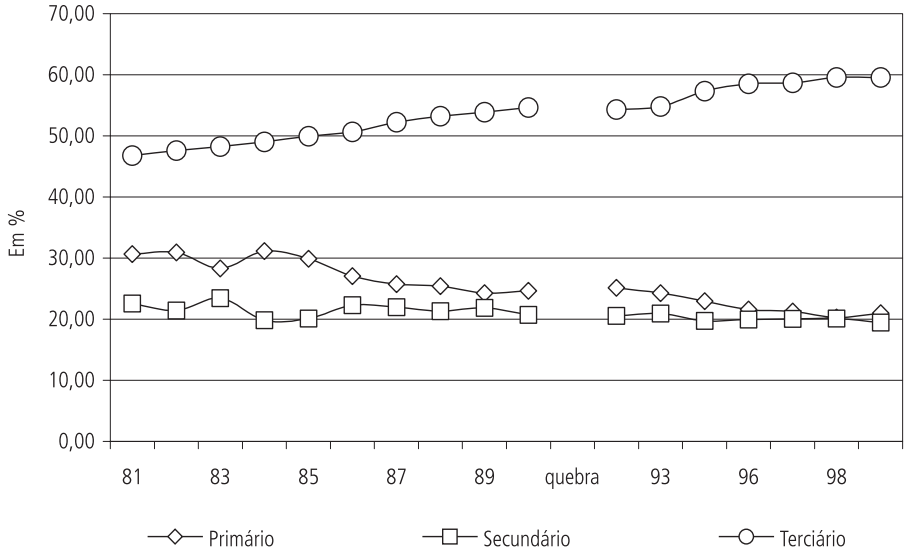
5.1 Crescimento patológico do setor terciário (comércio e serviços) da economia

Um dos aspectos principais a ser investigado na experiência do mercado de trabalho nacional ao longo das duas últimas décadas diz respeito ao fenômeno da *terciarização* das atividades e ocupações econômicas na sociedade brasileira.

Começando pela evolução do pessoal ocupado por setor de atividade no período 1981-1999, é possível perceber uma queda pronunciada no segmento primário da economia (agropecuária e extrativismo), que de pouco mais de 30% no começo da década de 1980 representava cerca de 20% do total de ocupados em 1999. Esse comportamento pouco se altera com os ciclos de crescimento e recessão do período, o que indica tratar-se de uma tendência estrutural de esvaziamento do pessoal ocupado nas atividades primárias da economia brasileira. Apesar disso, ainda é significativo o fato de esse segmento econômico concentrar mais trabalhadores que o segmento secundário (indústria da transformação mais construção civil), mas com tendência a ser superado por força de seu próprio movimento geral de declínio relativo.

Ao mesmo tempo, é igualmente visível o crescimento contínuo do pessoal ocupado nas atividades terciárias (comércio e serviços) desde 1981. Ainda que parte desse movimento possa ser explicado pelo processo normal de desenvolvimento do país, associado ao aumento da renda *per capita* urbana, o fato é que não parece desprezível o papel desempenhado pelas baixas taxas de crescimento da economia durante todo o período considerado. Em outras palavras, em um contexto de retração prolongada no nível de atividade – que se instaura sobre um mercado de trabalho já de oferta abundante de mão-de-obra desprovida de amplos mecanismos de proteção social –, a dinâmica de criação de novos postos de trabalho parece depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho. Quando é esse o caso, as atividades geradas no *comércio ambulante* e nos *serviços pessoais* crescem vertiginosamente, inflando de maneira patológica o setor terciário da economia.

GRÁFICO 1
Evolução do pessoal ocupado por setor de atividade
Brasil: 1981-1999

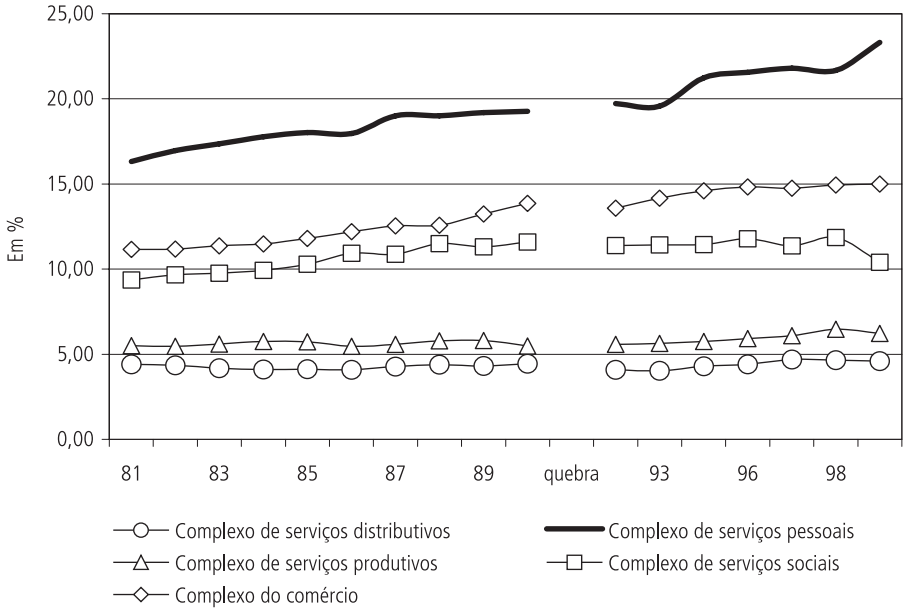


Fonte: IBGE, Pnad.
Obs.: Os percentuais referem-se ao pessoal ocupado total da economia.

Embora uma boa parte do contingente de pessoas ocupadas em atividades terciárias seja fruto do aumento das taxas de participação da mão-de-obra no mercado de trabalho – caso, por exemplo, da entrada relativamente maior de jovens e mulheres na composição da população economicamente ativa (PEA) –, há que se destacar também o fato de ter havido no período em foco uma "migração" significativa de trabalhadores industriais para postos de trabalho abertos no comércio e serviços de toda a espécie. Enfim, em que pesem as transformações recentes sobre o mundo do trabalho – advindas dos processos globais de reestruturação produtiva e organizacional e cujos impactos mais fortes recaem sobre as estruturas industriais dos países com um grau elevado de industrialização –, o certo é que a manutenção de políticas domésticas de viés contencionista por longos períodos deve ter influenciado sobremaneira o comportamento do pessoal ocupado no segmento secundário brasileiro entre 1981 e 1999.

A desagregação do pessoal ocupado para o setor terciário da economia mostra, por sua vez, que os complexos associados ao circuito da produção (serviços produtivos: atividades financeiras e serviços prestados às empresas; e serviços distributivos: transportes e comunicações) foram os que menos cresceram no período, além de serem ainda os que menos empregaram dentro do terciário – em torno de 10% do total, se considerados conjuntamente.

GRÁFICO 2
Evolução do pessoal ocupado por complexos econômicos do terciário
Brasil: 1981-1999



Fonte: IBGE, Pnad.
Obs.: Os percentuais referem-se ao pessoal ocupado total da economia.

O complexo de serviços sociais também apresentou um crescimento modesto no período. Enquanto nos anos 1980 esse conjunto de atividades empregava algo como 9% a 10% da força de trabalho ativa do país, nos anos 1990 passou a ocupar entre 11% e 12% do contingente total. Em 1999, essa participação caiu para 10,4% do total.

Já as atividades do comércio e os serviços pessoais foram, por seu turno, as que mais absorveram mão-de-obra no período, saltando de cerca de 11% para perto de 15% no primeiro caso e de 16% para pouco mais de 23% no segundo. Juntas, absorveram quase 28% de todo o pessoal ocupado em 1981, tendo sido de quase 39% essa absorção em 1999. Ambos os complexos concentram atividades cuja ocupação está fortemente associada às condições de oferta de força de trabalho, ao contrário dos serviços produtivos e distributivos, que possuem uma dinâmica de geração de postos de trabalho ligada mais estreitamente às condições de demanda por trabalho. Esse é certamente um aspecto importante a explicar tanto o fenômeno da terciarização do trabalho quanto o da sua informalização, tal como será visto na próxima subseção.

5.2 Crescimento da informalidade nas relações de trabalho

A *informalização* das ocupações constitui, ao lado do processo de terciarização, o segundo grande eixo de transformações observado no mercado de trabalho brasileiro ao durante o período 1981-1999.

O comportamento do pessoal ocupado por posição na ocupação indica, em linhas gerais, uma situação de declínio relativo dos trabalhadores com carteira assinada, associada a um movimento de expansão de outras formas de contratação, como o crescimento relativo dos trabalhadores sem registro em carteira (assalariamento ilegal) e dos trabalhadores autônomos ou por conta própria (desassalariamento voluntário e involuntário).

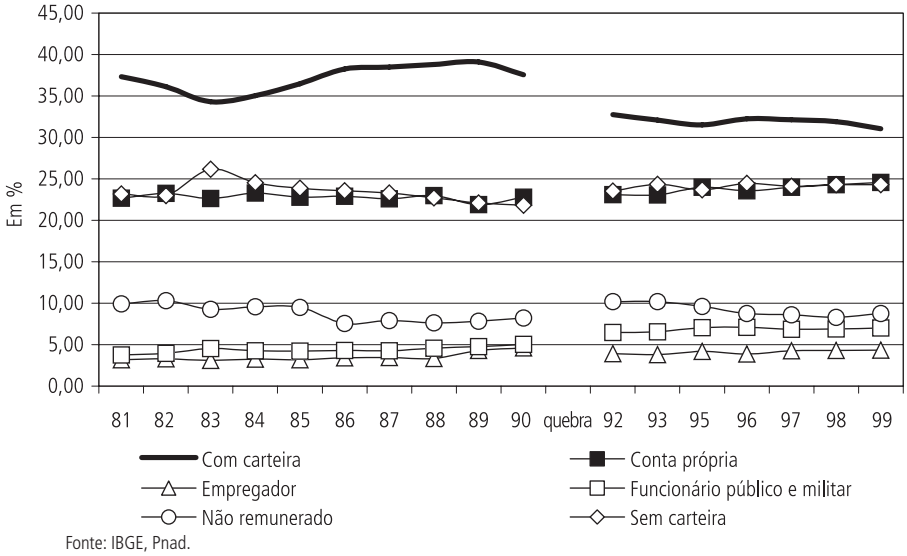
Embora esse comportamento geral seja o resultado da comparação entre os anos de ponta do período 1981-1999, relativo às principais categorias ocupacionais do país (assalariados com carteira, assalariados sem carteira e trabalhadores autônomos) – conjuntamente responsáveis pela situação ocupacional de nunca menos que 80% do pessoal ocupado a cada ano –, é preciso chamar a atenção para algumas características interessantes ao longo dos diferentes ciclos de crescimento e recessão das últimas duas décadas.

Inicialmente, com relação aos trabalhadores com registro em carteira, é possível ver com clareza que seu peso relativo no total da ocupação decresce intensamente durante as crises recessivas do início dos anos 1980 (1981-1983) e 1990 (1990-1992), mas a recuperação em ambos os períodos não ocorre de forma semelhante à queda. Quando da retomada do crescimento econômico a partir de 1984, o emprego com carteira assinada também se recupera e, de 1986 a 1989, situa-se em patamar superior ao de 1981. Já com a volta do crescimento em 1993, o emprego com carteira não aumenta sua participação no emprego total, à semelhança do ocorrido na retomada dos anos 1980; pelo contrário, ele apenas arrefece o ritmo de queda e estabiliza-se em torno do patamar de 32% entre 1996 e 1999. Ou seja, à diferença dos anos 1980, a recuperação econômica de meados da década de 1990 não foi capaz de trazer de volta o mesmo percentual de empregos com carteira que existia antes do início da crise, sendo necessário investigar as causas (institucionais, conjunturais e estruturais) dessa diminuição da sensibilidade do emprego assalariado formal frente ao crescimento do produto nacional.

O comportamento do emprego sem carteira assinada (assalariamento ilegal) diante dos ciclos de crescimento e recessão dos últimos vinte anos mostra-se, por sua vez, praticamente antagônico em relação ao observado para o emprego com carteira, porém com intensidade menor – isto é, ele tende a subir nos períodos de crise, tanto no início dos anos 1980 como no início dos anos 1990, e a cair suavemente quando da recuperação dos anos 1980 (1984-1989). Já na recupe-

ração econômica da década de 1990 (1993-1999), o emprego sem carteira também responde menos às oscilações da economia, situando-se no patamar de 24% entre 1996 e 1999. Neste subperíodo, o que há de similar entre os comportamentos dos empregos com e sem carteira é um certo aumento do seu grau de inelasticidade diante de taxas positivas do produto, ficando as diferenças por conta do fato de que, no primeiro caso (assalariamento legal), parece haver certa rigidez para cima, enquanto, no caso do emprego sem carteira, parece haver certa rigidez para baixo. Em suma, na presença de relativo crescimento da economia nos anos 1990, o emprego com carteira não sobe como deveria; tampouco cai, como se esperaria, o emprego sem carteira assinada.

GRÁFICO 3
Evolução do pessoal ocupado por posição na ocupação
Brasil: 1981-1999



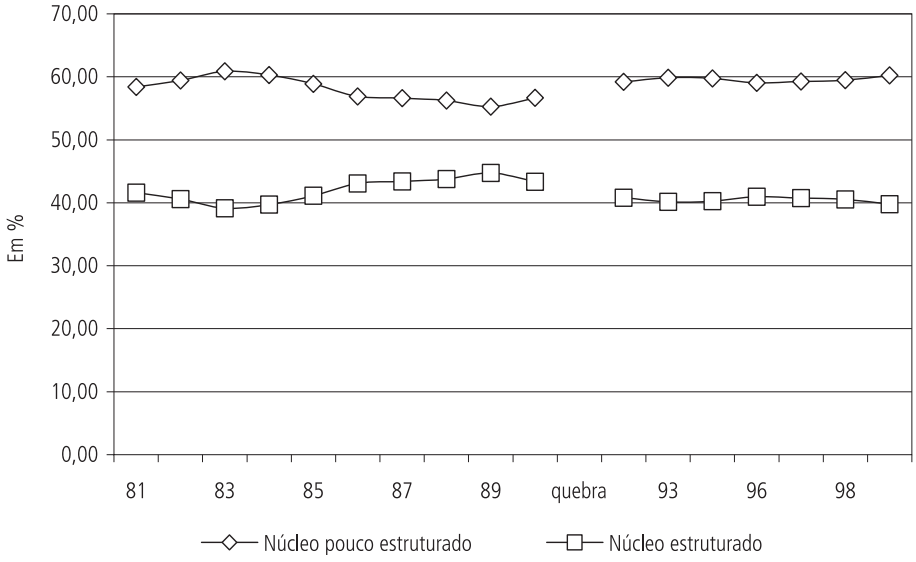
Fonte: IBGE, Pnad.
Obs.: Os percentuais referem-se ao pessoal ocupado total da economia.

Depois das relações assalariadas de trabalho (com e sem registro em carteira), que juntas representavam em 1999 cerca de 56% da população ocupada total, a terceira categoria ocupacional expressiva é a dos trabalhadores autônomos ou por conta própria. O seu comportamento diante dos ciclos econômicos segue, de maneira aproximada, em direção e intensidade, o movimento dos trabalhadores sem carteira, com a ressalva de que depois da crise recessiva de 1990-1992 a sua participação no total da ocupação foi oscilando para cima, a ponto de em 1999 ter empatado com a categoria dos sem carteira em 24,3%.

Além dos assalariados sem registro em carteira e dos trabalhadores autônomos, os trabalhadores não remunerados também pertencem ao conjunto de relações de trabalho consideradas *pouco estruturadas*, tendo em perspectiva um mercado de trabalho organizado em moldes capitalistas. Juntas, essas três categorias ocupacionais representavam em 1999 quase 60% da ocupação total, contra apenas 31% dos trabalhadores assalariados com carteira, em uma indicação clara do grau de heterogeneidade existente entre as diversas formas de contratação do trabalho no Brasil.

Para efeitos analíticos, é possível dividir o mercado de trabalho em dois grupos de trabalhadores, segundo o seu grau de estruturação: de um lado, estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores com registro em carteira assinada, mais os funcionários públicos e militares; de outro lado, agruparíamos os trabalhadores aqui classificados como integrantes do conjunto de relações pouco estruturadas de trabalho, isto é, os trabalhadores sem carteira, os autônomos e os trabalhadores não remunerados. Ao primeiro grupo chamamos de "segmento estruturado" do mercado de trabalho, e ao segundo, "segmento pouco estruturado".

GRÁFICO 4
Evolução do pessoal ocupado segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho
Brasil: 1981-1999



Fonte: IBGE, Pnad.
Obs.: Os percentuais referem-se ao pessoal ocupado total da economia.

Existem pelo menos dois aspectos muito importantes que merecem atenção especial. O primeiro deles é que o segmento pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro não só foi, ao longo de todo o período analisado, o núcleo dominante no total da ocupação, como ainda demonstrou, na década de 1990, uma tendência de crescimento relativamente independente do estágio cíclico da economia. Ou seja, uma vez tendo atingido o patamar próximo à casa dos 60% de participação na ocupação total em 1992, jamais caiu abaixo dos 59% até o último ano da série analisada. A contrapartida dessa rigidez à baixa do núcleo pouco estruturado foi uma rigidez à alta do núcleo estruturado, cujos percentuais de participação na ocupação total nunca passaram dos 41% depois de 1992.

O segundo aspecto importante é que essa aparente estabilidade (ou baixa elasticidade) dos segmentos estruturado e pouco estruturado do mercado de trabalho ao longo dos mini-ciclos de crescimento e recessão entre 1992 e 1999 não encontra correspondência no comportamento de ambas as séries históricas entre 1981 e 1990. Pelo contrário, durante a década de 1980, o mais visível é justamente a certa aderência dos segmentos estruturado e pouco estruturado ao comportamento cíclico da economia brasileira.

Uma hipótese que pode ser levantada para se buscar os determinantes do aparente descolamento do mercado de trabalho brasileiro aos ciclos internos do produto desde 1992 sustenta que essa perda de sensibilidade ao comportamento cíclico da economia pode estar relacionada a dois grandes fatores, entre outros.

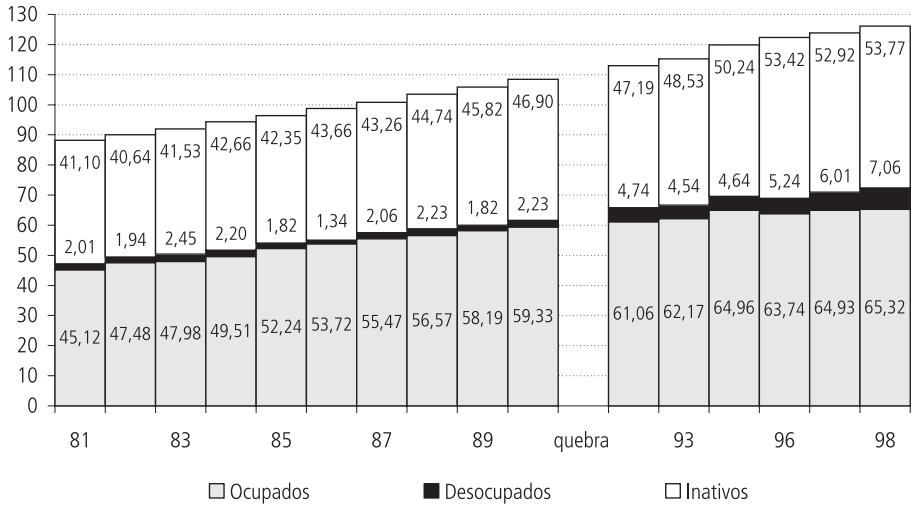
O primeiro relaciona-se ao processo de abertura comercial externa que, ao impingir um amplo processo de ajuste e racionalização produtiva às empresas locais, reduziu o impacto da determinação do emprego motivada pela demanda por mão-de-obra, transferindo o peso dessa determinação para as forças que operam pelo lado da oferta excedente de força de trabalho – as quais, por sua vez, agem basicamente sobre o setor terciário da economia (comércio e serviços pessoais) e tomam a forma de assalariados sem carteira, autônomos e trabalhadores não remunerados.

O segundo, relacionado aos constrangimentos de ordem macroeconômica que dominaram o ambiente doméstico durante praticamente toda a década de 1990, mas com especial ênfase desde o segundo semestre de 1994, reside no fenômeno da elevação das taxas de desemprego aberto e sua permanência em patamar elevado desde então. No contexto brasileiro, o desemprego recente é um reflexo tanto da estagnação da demanda agregada – a despeito das oscilações de curto prazo – quanto do aumento de participação de jovens e mulheres no mercado de trabalho. Nesse sentido, representa um freio a mudanças às quais estaria sujeita a nova composição do emprego por posição na ocupação nesse período.

5.3 Aumento dos níveis de desocupação e desemprego aberto

Os anos 1990 também vieram acompanhados de uma mudança de patamar nos níveis médios de desocupação (População em Idade Ativa – PIA desocupada/PIA) e desemprego (População Economicamente Ativa – PEA desocupada/PEA), cujas taxas praticamente dobram ao fim da década em relação aos índices dos anos 1980.

GRÁFICO 5
População total de 10 anos e mais por condição de atividade
Brasil: 1981 a 1998



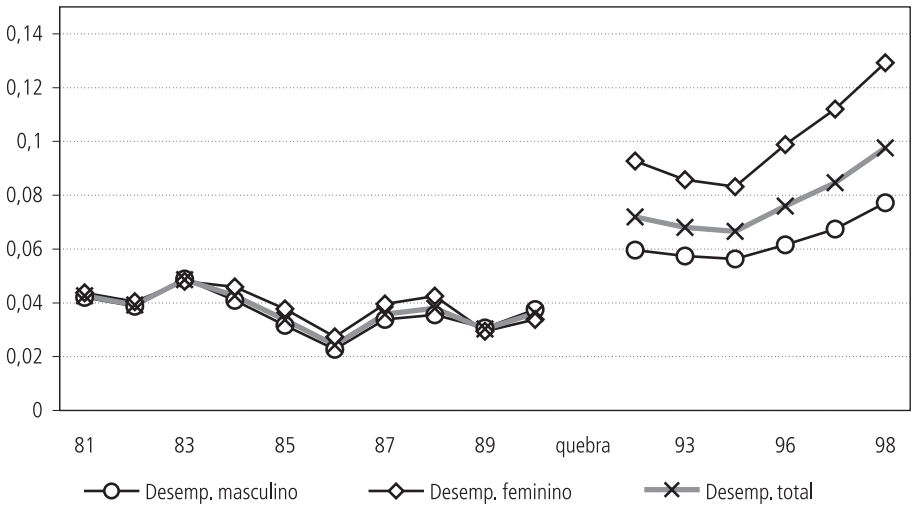
Fonte: IBGE, Pnad.

Levando-se em conta a série construída com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), para o período 1981-1998, vê-se que enquanto a taxa de desocupação saltou de 2,2% em 1981 para 5,5% em 1998, a taxa de desemprego, no mesmo período, pulou de pouco mais de 4% para perto de 10% duas décadas depois. Em termos absolutos, 2,2% de desocupação em 1981 significava algo como duas milhões de pessoas de dez anos ou mais. Já os 5,5% de desocupação representava pouco mais de sete milhões de pessoas em 1998.

Particularmente importante é observar o comportamento das taxas de desemprego (total, masculino e feminino) no gráfico 6. Fica claro que a mudança de patamar ocorre durante os anos 1990, sendo bastante expressivo o fato de o desemprego feminino ter se descolado abruptamente para cima do desemprego total e masculino, fenômeno que tem sido explicado, em grande parte, pelo aumento de participação das mulheres no mercado de trabalho,

em um contexto geral de retração das atividades e concorrência exacerbada pelo lado da oferta de mão-de-obra pouco qualificada.[15]

GRÁFICO 6
Desemprego masculino, feminino e total da população de 10 anos e mais
Brasil: 1981 a 1998



Fonte: IBGE, Pnad.

No que se refere ao debate mais geral sobre as causas do desemprego recente na economia brasileira, é possível identificar pelo menos duas grandes posições conflitivas. De um lado, alguns autores têm procurado atribuir o fenômeno contemporâneo do desemprego no Brasil ao conjunto de transformações estruturais em âmbito mundial, que resulta, portanto, dos processos de reorganização produtiva e tecnológica e das novas formas de gestão empresarial, com rebatimentos inexoráveis no país, em sua fase atual de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais (Franco, 1999; Amadeo e Camargo, 1996). Ao governo não restaria muito que fazer no âmbito da geração de empregos, a não ser acelerar as reformas constitucionais em curso (previdenciária, administrativa, trabalhista, tributária etc.) como forma de criar um clima de confiança nos investidores privados (nacionais e estrangeiros), estes os principais responsáveis pelo crescimento econômico do país nessa nova fase. Por seu turno, o governo tentaria investir nas atividades clássicas de um

15. Sobre aspectos relativos ao comportamento da taxa de participação da força de trabalho no Brasil, e sua ligação com o movimento das taxas de desemprego, ver "Mercado de Trabalho: conjuntura e análise", boletim de acompanhamento quadrimestral produzido pelo Ipea com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE, vários números.

sistema público de emprego: intermediação e capacitação profissional da força de trabalho ativa, reservando um sistema de seguro-desemprego para aquela fração da população inevitavelmente desempregada pelo processo de ajuste microeconômico.

Por outro lado, o que se poderia chamar de visão crítica desse processo, ainda que reconheça os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, não descarta a idéia de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes proporções, com conseqüências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia (Pochmann, 2001; Baltar e Mattoso, 1997; Cacciamali, 1995).

Em um país como o Brasil, ainda prenhe de muitas carências sociais e com ausências importantes nos setores de infra-estrutura urbana e social, problemas como os de taxas crescentes de desemprego aberto responderiam muito mais por diretrizes de política (macro/micro) econômica que não procuram contrarrestar os efeitos já nocivos sobre o emprego de uma crise generalizada de demanda efetiva agregada. Em outros termos, ainda que seja verdade termos vividos nos anos 1990 os efeitos de uma nova função-emprego – com baixa elasticidade produto-emprego, advinda do crescimento econômico contemporâneo poupador de mão-de-obra e fruto dos processos microeconômicos de reestruturação técnico-produtivas –, o certo é que a forma por excelência de combate ao desemprego e à marginalização da população ainda reside em taxas de crescimento econômico superiores às taxas de entrada da população em idade ativa no mercado de trabalho.

5.4 Piora na qualidade dos postos de trabalho

Intimamente associada à informalização e ao crescimento e diversificação dos tipos de desemprego (estrutural, oculto, de inserção, de exclusão etc.), contata-se nos anos 1990 uma *precarização* crescente das relações e condições de trabalho, com aumento da assimetria já existente entre capital e trabalho, especialmente para as categorias ocupacionais tidas como pouco estruturadas. No interior destas parecem residir as atividades mais precárias, do ponto de vista da qualidade da ocupação – caso claro dos trabalhadores por conta própria –, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho – caso evidente dos sem registro em carteira.[16]

16. Isto não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precário ou frágeis também no seio da categoria ocupacional de assalariados com carteira, mas sim que neste caso a incidência de inserções dessa natureza é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

Embora se reconheça a complexidade conceitual e empírica para definir e mensurar o fenômeno da precarização, é possível constatar, particularmente em relação aos *assalariados sem carteira*, que a ausência de mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações capital-trabalho, o que favorece uma flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão-de-obra) muito elevada, que apenas serve para engendrar uma alta rotatividade de trabalhadores nessas ocupações. Como se sabe, níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que circulam intensamente por ocupações indistintas, sem perspectivas de ascensão profissional nem salarial (Baltar e Proni, 1995). Paralelamente, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a seus cidadãos tende a transferir aos âmbitos familiar e individual a responsabilidade pela sobrevivência em uma sociedade marcada por crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático para os *trabalhadores por conta própria* de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição previdenciária e tampouco ter registrados nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, é possível reunir um conjunto de informações, consideradas necessárias em estudos sobre qualidade do emprego, para compor um quadro aproximado do avanço da precariedade dos postos de trabalho no Brasil.[17] A tabela 1 foi montada a partir da seleção de um conjunto específico de variáveis que comporiam algumas importantes dimensões da qualidade dos postos de trabalho no Brasil. Apesar de não exaustivas, acreditamos que as informações sobre cobertura da seguridade social, tipo e quantidade de benefícios recebidos pelos trabalhadores, jornada de trabalho, número de empregos praticados, permanência no emprego e filiação sindical cobrem um conjunto muito relevante de aspectos ligados à qualidade dos postos de trabalho, livres da dimensão exclusivamente monetária que costuma caracterizar a maioria dos estudos a respeito.[18]

17. Sobre qualidade do emprego e empregos atípicos no Brasil, ver Reinecke (1999), que até mesmo inspirou a construção da tabela 1deste capítulo. Outra referência importante sobre o tema é a coletânea organizada por Castro e Dedecca (1998). Por fim, muitas ponderações interessantes sobre a precariedade associada a algumas classes de empregos atípicos no Brasil podem ser vistas em Cacciamali e Pires (1995).

18. Nesse caso, o ideal é que tivesse sido possível construir a tabela com informações desde os anos 1980, visando à montagem de um quadro comparativo mais fiel ao longo do tempo. No entanto, além das limitações de ordem operacional, ligadas à compatibilização das Pnads entre as décadas de 1980 e 1990, haveria ainda a questão da grande quantidade de informações a serem trabalhadas, o que extrapolaria o escopo deste estudo. Apesar dessas limitações, e lembrando que o objetivo aqui é tão-somente caracterizar os fenômenos que compõem o quadro de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, parece suficiente trabalhar com dois momentos recentes do período.

TABELA 1
Evolução da qualidade do emprego no Brasil: comparação entre 1995 e 1998

Posição na Ocupação1995		Variáveis Selecionadas – 1995									
		Cobertura da seguridade social	Benefícios recebidos					Mais de 40 h trabalhadas na semana	Um único emprego	Um ano ou mais no m/m emprego	Filiação sindical
			Moradia	Alimentação	Transporte	Educação	Saúde				
Segmento	com carteira	94,0	5,6	44,2	48,8	3,8	27,1	88,6	96,5	62,3	29,6
estruturado	militar e estatutário	87,8	3,6	41,5	32,5	5,5	30,4	36,9	87,6	87,2	34,7
Médias por variável selecionada		90,9	4,6	42,9	40,6	4,6	28,7	62,8	92,1	74,8	32,2
Segmento	sem carteira	9,7	11,4	18,9	14,0	0,7	3,6	74,1	95,9	43,8	5,2
pouco	doméstico	21,1	19,8	70,1	26,6	1,9	6,6	66,9	98,2	46,6	0,7
estruturado	conta própria	18,0	10,5	36,8	27,6	0,0	5,3	64,8	92,9	69,9	12,6
	não remunerado	1,5	20,0	41,7	16,7	0,0	8,0	29,2	97,7	69,3	4,6
Médias por variável selecionada		12,6	15,5	41,9	21,2	0,6	5,9	58,8	96,2	57,4	5,8
Outros	empregadores	65,2	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	85,3	90,2	82,1	20,4
	outros	0,6	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	4,2	100,0	73,4	8,3
Totais por variável selecionada		42,8	8,8	40,3	34,6	2,9	18,4	48,3	95,2	61,2	16,2

Posição na Ocupação1998		Variáveis Selecionadas – 1995									
		Cobertura da seguridade social	Benefícios recebidos					Mais de 40 h trabalhadas na semana	Um único emprego	Um ano ou mais no m/m emprego	Filiação sindical
			Moradia	Alimentação	Transporte	Educação	Saúde				
Segmento	com carteira	96,7	5,5	42,9	47,9	3,4	24,1	88,8	96,9	63,6	26,5
estruturado	militar e estatutário	93,2	4,6	36,9	32,4	5,1	33,0	38,7	88,9	85,9	34,8
Médias por variável selecionada		95,0	5,0	39,9	40,2	4,3	28,6	63,7	92,9	74,7	30,7
Segmento	sem carteira	10,7	9,5	17,7	15,1	0,8	3,2	71,7	95,4	41,9	4,6
pouco	doméstico	27,0	17,1	63,9	26,9	1,4	5,0	64,9	98,6	50,1	0,9
estruturado	conta própria	16,2	8,0	30,3	24,0	1,3	6,6	65,6	92,3	70,5	12,2
	não remunerado	1,8	14,3	33,3	9,5	4,8	4,8	27,2	97,2	71,6	5,6
Médias por variável selecionada		13,9	12,2	36,3	18,9	2,1	4,9	57,4	95,9	58,5	5,8
Outros	empregadores	60,6	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	85,7	91,3	81,7	21,0
	Outros	0,5	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0	5,8	100,0	67,4	11,9
Totais por variável selecionada		**44,1**	**7,9**	**37,4**	**34,0**	**2,6**	**16,6**	**44,5**	**95,1**	**60,7**	**15,2**

Fonte: IBGE, Pnads 1995 e 1998.

Livro Questao Social.indb 154
1/6/2009 14:31:33

Uma primeira observação digna de nota refere-se à representatividade de cada atributo selecionado junto ao total de ocupados. No caso da cobertura da seguridade social, destaca-se o fato de menos da metade dos ocupados (42,8% em 1995 e 44,1% em 1998) ser contribuinte dos institutos públicos de previdência (nas três esferas de governo). Quando se levam em conta apenas os trabalhadores inseridos no segmento estruturado do mercado de trabalho, a cobertura salta para mais de 90%, enquanto os trabalhadores do segmento pouco estruturado não chegam sequer a 15% do total, em claro sinal de desproteção social frente à vulnerabilidade futura esperada.

Com relação ao conjunto potencial de benefícios recebidos por trabalhador, destaca-se o fato de os ocupados pertencentes ao segmento estruturado desfrutarem proporcionalmente de mais de quatro (alimentação, transporte, educação e saúde) dos cinco benefícios, relativamente aos trabalhadores do segmento pouco estruturado, os quais recebem mais os benefícios associados à moradia.[19] Além disso, parece preocupante a trajetória de distanciamento observada na cobertura dos benefícios recebidos entre os grupos ocupacionais considerados, ainda que a confrontação entre dois pontos no tempo (1995 e 1998) seja insuficiente para caracterizar uma tendência.

O atributo ligado à jornada de trabalho mostra que cerca de 63% dos trabalhadores do segmento estruturado e 58% dos do segmento pouco estruturado praticam jornadas semanais superiores à jornada de quarenta horas. Mas é necessário apontar algumas diferenças pronunciadas entre as categorias ocupacionais: embora 88% dos trabalhadores com carteira exerçam jornadas superiores a quarenta horas na semana, tem-se que esse padrão está mais generalizado entre os trabalhadores sem carteira, os domésticos e os por conta própria.

No que toca à quantidade de empregos praticados, vê-se que gira em torno de 95% o percentual de ocupados com apenas um único emprego declarado. Embora no geral as diferenças intra e intergrupos não sejam muito marcantes, ressalta-se o fato de os militares e estatutários, além dos trabalhadores por conta própria, apresentarem as mais altas incidências de dois ou mais empregos. O primeiro caso pode estar ligado justamente ao fato de serem os trabalhadores que mais praticam a jornada de quarenta horas semanais, restando tempo e oportunidade para incrementarem seus rendimentos por meio de um segundo emprego. Já no caso dos autônomos, a explicação pode estar ligada à natureza mesma do tipo de ocupação, em que um segundo emprego é visto como forma de garantir uma remuneração mínima satisfatória.

19. Vale lembrar que este item se refere ao conjunto de benefícios concedidos das empresas, tal qual declarados pelos trabalhadores para a Pnad. Não se confunde, portanto, com o acesso das pessoas em geral aos serviços públicos.

A permanência no mesmo emprego é outro atributo importante para ser levado em conta em estudos sobre a qualidade dos postos de trabalho, pois funciona como um indicador de rotatividade da mão-de-obra. A primeira observação que vale realçar é que aproximadamente 40% dos ocupados na economia brasileira trocam de emprego ou são despedidos antes de completar um ano de trabalho. Em segundo lugar, cabe enfatizar a diferença entre o percentual de ocupados no segmento estruturado do mercado de trabalho há pelo menos um ano no mesmo emprego (perto de 75%) relativamente aos ocupados no segmento pouco estruturado (cerca de 58%), sendo especialmente marcante o fato de menos da metade dos domésticos e trabalhadores sem carteira assinada permanecer no mesmo emprego por mais de um ano.

O último atributo selecionado (filiação a sindicatos de trabalhadores ou patronais) revela, por sua vez, um nível bastante baixo e decrescente de adesão sindical. No caso dos trabalhadores vinculados ao segmento estruturado do mercado de trabalho, a tendência à desfiliação é explicada pelo comportamento dos trabalhadores com carteira. Já no caso dos ocupados no segmento pouco estruturado, a desfiliação dos sem carteira e dos autônomos é contrabalançada por um pequeno aumento dos vínculos sindicais por parte dos domésticos e dos não remunerados. Não obstante, a adesão a sindicatos por parte do segmento estruturado é cerca de seis vezes maior que a adesão observada junto aos trabalhadores do segmento pouco estruturado do mercado de trabalho.

Em suma, esses aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais pertencentes aos segmentos menos estruturados trazem conseqüências nefastas sobre a organização do mercado de trabalho, sendo não desprezível a *insegurança* que parece reinar no interior dessa parcela expressiva de trabalhadores, o que resulta em nível menor de bem-estar geral para eles e suas famílias (Mattoso, 1995).

5.5 Estagnação relativa dos rendimentos do trabalho

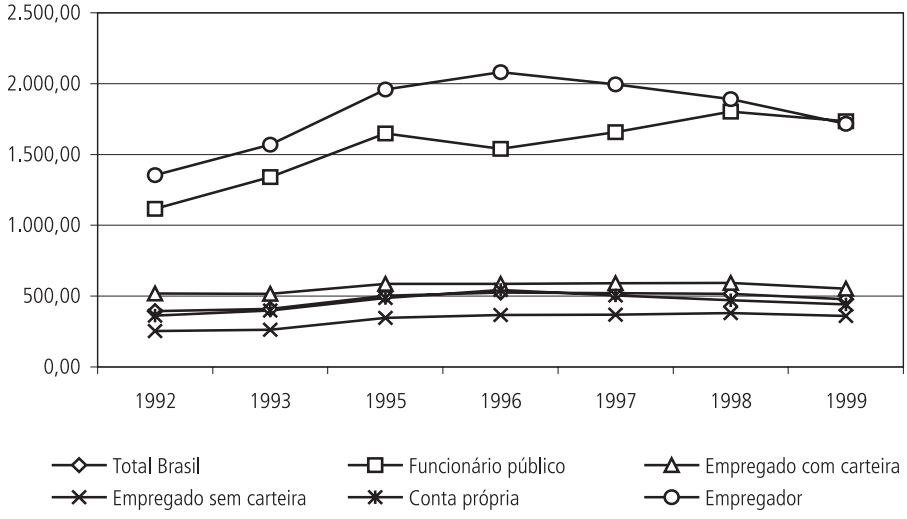
Depois de uma década – a de 1980 – marcada por bruscos movimentos de queda e recuperação dos rendimentos dos trabalhadores ocupados, a década de 1990 foi palco de uma relativa estagnação dos rendimentos médios reais das principais categorias ocupacionais.

Como pode ser visto pelo gráfico 7, após ter apresentado um crescimento contínuo entre 1992 e 1996, o rendimento médio real do conjunto dos

ocupados no Brasil sofreu seguidas quedas até 1999, ano em que superou em apenas 21% o rendimento médio observado em 1992.[20]

Observando-se as séries por posição na ocupação, constata-se que os trabalhadores assalariados, notadamente os vinculados à indústria, tiveram seus rendimentos reais praticamente congelados desde que a abertura comercial acirrou a competição nos mercados domésticos de bens transáveis internacionalmente. Em 1999, o rendimento médio dos trabalhadores com carteira superava em apenas 6% o rendimento de 1992, sabidamente um ano recessivo. No caso dos trabalhadores sem carteira, embora tenha havido, em termos reais médios, um aumento de quase 42% entre 1992 e 1999, há que se atentar para o fato de os níveis absolutos dos rendimentos desses trabalhadores serem sempre os mais baixos entre todas as categorias ocupacionais remuneradas. Por sua vez, os trabalhadores autônomos, particularmente os ligados a comércio e serviços, depois de um curto período de euforia no biênio 1995/96, viram seus rendimentos reais inverterem a trajetória de crescimento e também refluírem para níveis ligeiramente superiores aos observados antes da implantação do Plano Real.

GRÁFICO 7
Evolução do rendimento médio real por posição na ocupação
Brasil: 1992-1999



Obs.: Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base=setembro 1999).

20. Embora o ideal fosse trabalhar com uma série de dados desde os anos 1980, não foi possível fazê-lo devido às alterações promovidas no questionário da Pnad a partir de 1992, que, ao modificar a classificação das pessoas por posição na ocupação, tornou difícil reconstrução da série também para os rendimentos. Outro problema para a montagem de uma série desde 1980 refere-se a qual deflator utilizar diante das violentas oscilações nas variáveis nominais ao longo do período.

Enfim, da observação da evolução dos rendimentos reais médios por posição na ocupação desde o início dos anos 1990, vê-se claramente que há certa estagnação relativa, ocasionalmente interrompida por efeitos não duradouros de algum plano de estabilização, como no Cruzado em 1986, ou mesmo no Real, entre 1994 e 1996.

5.6 Piora relativa da situação distributiva

Outro aspecto a compor o quadro geral de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro na década de 1990 é uma certa piora relativa da distribuição dos rendimentos pessoais e também do ponto de vista da repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho.

Do ponto de vista da distribuição funcional da renda, ou, mais propriamente, da participação dos salários na renda nacional, esta se apresenta estruturalmente reduzida no Brasil, em comparação com países desenvolvidos, por conta de pelo menos dois fatores que agem na mesma direção. Em primeiro lugar, pela manutenção de um peso elevado de pessoas em mercados de trabalho desestruturados, os quais, marcados pela ausência de movimentos sindicais organizados e políticas públicas de transferências de renda e proteção social, reproduzem um distanciamento permanente entre ganhos de produtividade e repasses reais aos salários. Em segundo lugar, como reflexo do tipo de crescimento econômico imposto pela dinâmica especificamente capitalista no Brasil, pelo ritmo insuficiente de absorção de força de trabalho ativa nos segmentos mais estruturados do mercado de trabalho, o que dá origem a uma massa reduzida de remunerações.[21]

As informações contidas na tabela 2 mostram que o peso das remunerações de empregados e autônomos girou, na média do período 1991-1999, em torno de 41,8% do PIB, contra 40% de excedente operacional bruto e 18,2%

21. Para reforçar ambos os aspectos mencionados, tem-se no caso brasileiro que tanto a ausência de políticas salariais de orientação estruturante do mercado de trabalho quanto o poder restrito dos sindicatos na fixação dos salários nominais constituíram-se em fatores adicionais para manter reduzida a participação dos salários na renda nacional. Nos principais países industrializados da Europa e mesmo nos EUA, o fortalecimento dos sindicatos no local de trabalho, como agentes relevantes nas disputas políticas, e a institucionalização dos contratos coletivos de trabalho, como importante instrumento de reivindicação, atuaram no sentido de "civilizar as relações entre patrões e empregados, e colaboraram para que o conjunto dos trabalhadores pudesse usufruir do aumento de produtividade e da diversificação do consumo" (Baltar e Proni, 1995, p. 11). Por seu turno, no Brasil, onde o regime de trabalho não garante estabilidade no emprego para a grande maioria da população ocupada, imprimindo, ao contrário, alta flexibilidade e alta rotatividade da mão-de-obra, os elevados ganhos de produtividade obtidos pelas firmas raramente são convertidos em aumentos reais de salários, o que consolida tanto um baixo nível dos salários de base quanto uma péssima distribuição funcional e pessoal da renda.

Livro Questao Social.indb 158 1/6/2009 14:31:33

para impostos e contribuições sociais imputadas. Por trás dessa média geral, destacam-se comportamentos muito díspares entre os grandes componentes da renda nacional, sendo especialmente marcante a queda da massa de remunerações de empregados e autônomos *vis-à-vis* o aumento de participação de impostos e contribuições e a oscilação sem tendência do excedente operacional bruto, embora situado num patamar elevado de participação sobre o PIB.

Os dados da tabela 2 revelam ainda que, no cenário da economia brasileira nos anos 1990, a dinâmica distributiva inclinada em favor dos rendimentos do capital (excedente operacional bruto) e da tributação (impostos e contribuições) recolhida pelo Estado deve ter minimizado o impacto dos rendimentos do trabalho sobre a demanda agregada. Esse aspecto poderia explicar em parte as baixas taxas de crescimento da economia brasileira no período, pois, em um contexto de retração dos investimentos públicos produtivos e de pequena contribuição ao crescimento vinda do setor exportador, o montante de lucros não se converte inteiramente em investimentos produtivos privados, dada a existência de inúmeras formas de valorização financeira, esterilizadoras do crescimento real. A concentração funcional da renda inclina-se perversamente em favor do capital.

TABELA 2
Evolução da distribuição funcional da renda no Brasil: 1991 a 1999
(Em % PIB)

Componentes da Renda	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média 1991/1999
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remuneração dos empregados	37,5	40,2	41,7	36,6	34,3	34,6	33	32,4	32,8	**35,9**
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5	30,4
Contribuições sociais efetivas	5,5	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2	5,5
Rendimento de autônomos	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1	**5,9**
Excedente operacional bruto	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4	**40,0**
Impostos líquidos de subsídios	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0	**14,3**
Contribuições sociais imputadas	4,2	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,1	4,7	**3,9**

Fonte: IBGE/Depto. de Contas Nacionais, apud Dedecca (2003, p. 78).

Do ponto de vista da concentração pessoal dos rendimentos do trabalho, tendo em vista que a hierarquia de remunerações responde a características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho, e que o peso e a dinâmica desse setor não conseguem absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão-de-obra, tem-se necessariamente um perfil altamente concentrado para a distribuição dos rendimentos provenientes do trabalho, que é reforçado pela existência de um nível muito baixo de salários para a maior parte das pessoas pertencentes à base não estruturada do mercado de trabalho.

O mercado de trabalho com uma base muito ampla e indiferenciada explicaria em boa medida a existência e a reprodução de uma taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), como do poder de compra dos trabalhadores.[22] Quanto menor o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação salarial possível de se verificar no sistema, uma vez que ela se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações derivadas do grau de complexidade da estrutura produtiva da economia como um todo.

A piora distributiva verificada nos anos 1980 esteve diretamente associada ao tipo de ajuste macroeconômico que se promoveu para enfrentar a crise externa. Todos os grupos sociais sofreram piora em suas posições relativas na estrutura distributiva, com exceção dos grupos mais ricos, o que fez o índice de Gini atingir a inacreditável marca de 0,64 (excluídos os trabalhadores sem rendimento!) no último ano da década (Bonelli e Sedlacek, 1991; Barros, Henriques e Mendonça, 2000).

Embora o índice de Gini tenha recuado um pouco nos anos 1990, praticamente congelou-se no patamar de 0,60 desde 1993 – já em um contexto em que se havia esgotado a influência redistributivista da queda da inflação. Mas este resultado na verdade esconde uma piora da situação distributiva, na medida em que os índices de desigualdade excluem os desempregados e os trabalhadores não remunerados do cálculo final. De qualquer modo, pelas informações disponíveis na tabela 3, os 20% mais pobres da população ocupada continuaram a se apropriar de tão-somente 2,2% dos rendimentos do trabalho, enquanto os 10% mais ricos mantiveram-se sempre acima dos 45%. Também surpreendente é o fato de os rendimentos do trabalho acumulados pelo 1% mais rico jamais terem sido menores que a marca de 13% do total, prova cabal da imensa assimetria de remunerações existente na sociedade brasileira.

Essa rigidez à baixa dos índices de desigualdade no Brasil ajuda a reforçar a tese da desestruturação do mercado de trabalho nacional, que consolida e reflete um padrão bastante heterogêneo de ocupações e de remunerações no seio da classe trabalhadora. O cenário de desalento que se afigura para o mercado de trabalho no Brasil em princípios do novo milênio não parece ser resultado de

22. O conceito de taxa de salários está ligado à idéia de menor remuneração do trabalho não qualificado que se verifica no segmento organizado em moldes verdadeiramente capitalistas, sobre o qual se estrutura a distribuição salarial. Em termos teóricos, a taxa salarial baliza o "piso salarial" para os trabalhadores assalariados estruturados capitalisticamente e, ao mesmo tempo, serve como referência para o "teto salarial" dos trabalhadores vinculados aos segmentos não estruturados do mercado de trabalho. A respeito, ver Souza (1980).

um modelo de desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo; ao contrário, parece conduzir a classe trabalhadora a um esquema de reprodução social fortemente ancorado no individualismo das soluções de sobrevivência, com reflexos perversos sobre a estrutura distributiva já bastante concentrada do país.

TABELA 3
Evolução temporal da desigualdade de renda
Brasil: 1981-1999

Ano	Índice de desigualdade		Percentagem da renda apropriada pelas pessoas		
	Coeficiente de Gini	Índice de Theil	20% mais pobres	10% mais ricas	1% mais ricas
1981	0,59	0,69	2,6	47,6	12,7
1982	0,59	0,71	2,5	46,7	13,1
1983	0,60	0,73	2,5	47,3	13,5
1984	0,59	0,71	2,7	47,7	13,2
1985	0,60	0,76	2,5	47,6	14,2
1986	0,59	0,72	2,6	48,2	13,8
1987	0,60	0,75	2,3	47,2	14,1
1988	0,62	0,78	2,1	48,0	14,4
1989	0,64	0,89	2,0	49,7	16,4
1990	0,62	0,78	2,1	51,7	14,2
1992	0,58	0,70	2,3	45,8	13,2
1993	0,60	0,77	2,2	48,6	15,0
1995	0,60	0,73	2,3	47,9	13,9
1996	0,60	0,73	2,1	47,6	13,5
1997	0,60	0,74	2,2	47,7	13,8
1998	0,60	0,74	2,2	47,9	13,9
1999	0,60	0,72	2,3	47,4	13,3

Fonte: IBGE, Pnads, apud Henriques (2000, p. 39).

5.7 Mudanças no padrão de mobilidade social intrageracional

Por fim, o último aspecto selecionado para compor o quadro mais geral de desestruturação que tomou conta do mercado de trabalho brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990 está relacionado ao padrão de mobilidade social intrageracional.[23]

Uma primeira observação importante é que, independentemente do tratamento metodológico utilizado, a maior parte dos estudos sobre o assunto aponta para uma mudança no padrão de mobilidade social nas décadas de 1980 e 1990 decorrente das transformações em curso no próprio padrão de desenvolvimento econômico nacional.

23. O estudo da mobilidade intrageracional é o mais indicado para se captar os efeitos das transformações econômicas em curso sobre determinado grupo populacional dentro de uma escala social hierárquica. Por este motivo, não será abordado aqui o comportamento da mobilidade intergeracional.

Durante o longo ciclo de crescimento do país (1930-1980), o movimento dominante de mobilidade intrageracional foi ascendente e de tipo estrutural, vale dizer, comandado não pelos atributos pessoais dos trabalhadores, mas sobretudo pela dinâmica de incorporação de mão-de-obra que se verifica numa sociedade em processo de crescente industrialização e urbanização.[24]

Por sua vez, nas fases de *esgotamento crescente* do padrão pretérito de desenvolvimento (anos 1980) e de *gestação de um novo modelo* de crescimento econômico (anos 1990), verifica-se tanto um aumento do grau de imobilidade intrageracional como até mesmo um aumento não desprezível do grau de mobilidade social descendente. Ambos os fenômenos podem ser vistos nas tabelas 4 e 5 a seguir, cada qual construída a partir de procedimentos, anos de referência e universos populacionais diferentes.

TABELA 4
Taxas de mobilidade social intrageracional – população ocupada de 10 anos e mais
Brasil: 1988 e 1996

Tipos de Mobilidade	1988			1996		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Imobilidade	35,1	31,2	42,8	40,3	40,1	40,5
Mobilidade	64,9	68,8	57,2	59,7	59,9	59,5
Mobilidade estrutural	34,1	36,0	34,1	25,5	24,9	27,6
Mobilidade circular	30,8	32,8	23,1	34,2	35,0	31,9
Mobilidade ascendente	58,4	62,2	50,3	46,0	46,1	45,0
Mobilidade descendente	6,5	6,2	6,5	13,8	13,3	14,0

Fonte: IBGE, Pnads 1988 e 1996, microdados, apud Picanço (2001, p. 15).

A tabela 4 compara os tipos de mobilidade social entre os anos de 1988 e 1996 para todas as pessoas ocupadas de dez anos e mais. A imobilidade intrageracional total saltou de 35,1% para 40,3% no intervalo considerado, o que equivale a dizer que, em 1996, percentualmente mais pessoas estavam presas ao mesmo estrato sócio-ocupacional registrado no momento de sua entrada no mercado de trabalho. Este resultado geral, no entanto, foi especialmente importante para os homens, cuja taxa de imobilidade passou de 31,2% para 40,1% entre 1988 e 1996. Já no caso das mulheres, embora tenha havi-

24. O trabalho clássico de Pastore (1979), por exemplo, mostra que há um movimento intenso de mobilidade social, mas de curta distância entre os estratos sócio-ocupacionais e localizado sobretudo na base da escala social. Tal resultado é decorrência, basicamente, da intensa migração rural-urbana, que por si só foi contabilizada por Pastore como mobilidade social ascendente.

do um pequeno aumento no grau de mobilidade total, esta foi basicamente de tipo descendente, fenômeno que também aconteceu com os homens, mas em menor intensidade.[25]

Outra informação relevante da tabela 4 indica que a mobilidade estrutural – comandada pelo crescimento econômico – perdeu ímpeto entre os dois anos pesquisados, dando lugar a um tipo de mobilidade circular, que decorre de uma troca de posições entre indivíduos na estrutura social tal que, para um indivíduo ocupar uma certa posição, outro tem de sair dela. Neste contexto, as características da oferta de trabalho se sobrepõem às da demanda, motivo pelo qual os atributos pessoais dos trabalhadores adquirem maior importância na definição das ocupações. De resto, a mobilidade circular torna mais evidentes e efetivos os mecanismos de segmentação e de discriminação no mercado de trabalho, de sorte que *"mulheres, negros, mais jovens e menos escolarizados são os grupos sócio-demográficos com mobilidade social ascendente mais baixa em uma perspectiva comparativa. Em contrapartida, homens, brancos e amarelos, mais escolarizados e indivíduos em idades maduras do ciclo de vida são aqueles com mobilidade de carreira mais elevada"* (Januzzi, 2002, p. 268).

TABELA 5
Indicadores de mobilidade social intrageracional – chefes de domicílio homens de 15 a 74 anos
Brasil: 1982 e 1996

Estratos sócio-ocupacionais	1982			1996		
	Mobilidade acendente %	Mobilidade descendente %	Imobilidade %	Mobilidade acendente %	Mobilidade descendente %	Imobilidade %
Geral	52,0	3,9	44,1	41,5	12,6	45,9
Alto	-	19,0	81,0	-	44,6	55,4
Médio-Alto	28,9	27,0	44,1	20,4	44,7	34,9
Médio	42,0	15,7	42,3	27,3	22,1	50,6
Médio-Baixo	62,9	5,3	31,8	43,9	11,6	44,5
Baixo	53,1	-	46,9	55,2	-	44,8

Fonte: IBGE, Pnads 1982 e 1996, Suplemento Especial sobre Mobilidade Social, apud Januzzi (2002, p. 266).

25. No caso das mulheres, o aumento da mobilidade descendente no período coincide com o aumento da taxa de participação – e desemprego – deste grupo populacional no mercado de trabalho. Os contextos de crescimento econômico pífio e concorrência exacerbada pelo lado da oferta de trabalho são favoráveis a situações de discriminação e segmentação nos mercados de mão-de-obra, o que poderia explicar, em parte, o aumento da mobilidade descendente das mulheres, relativamente à dos homens.

Tomando-se em consideração um intervalo mais longo de tempo (1982-1996), e usando como referencial os movimentos de mobilidade de chefes de domicílio homens de 15 a 74 anos por estratos ocupacionais, chega-se praticamente às mesmas conclusões.

Na tabela 5, o fenômeno da imobilidade intrageracional total aparece como bastante significativo em ambos os anos de referência pelo fato de não considerar a migração rural-urbana um fator em si mesmo de mobilidade social. Assim, o que surge como movimento relevante é o aumento expressivo da mobilidade descendente em todos os estratos sócio-ocupacionais pesquisados. No intervalo de tempo considerado, a mobilidade ascendente apenas é percebida do último para o penúltimo estrato social, e, ainda assim, em magnitude bem modesta.

Infelizmente, não faz parte da tradição de estudos sobre mobilidade uma desagregação dos estratos sociais por posição na ocupação. Este aspecto certamente ajudaria na compreensão do fenômeno de desestruturação do mundo do trabalho pela ótica da mobilidade intrageracional, uma vez que eventos tais como imobilidade e mobilidade descendente devem possuir forte correlação com as dimensões aqui tratadas (terciarização patológica, informalização das relações de trabalho, perda de qualidade das novas ocupações, aumento da desocupação, queda nos rendimentos e piora distributiva).

6 A INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E O MOVIMENTO DE ADAPTAÇÃO AOS PROBLEMAS ESPECIFICAMENTE NACIONAIS

É a partir da perspectiva analítica conduzida neste estudo que procura-se agora tanto explicar a insuficiência do Sistema Público de Emprego (SPE) montado no país quanto entender o movimento recente de adaptação das políticas do trabalho às especificidades deste mercado no Brasil. Sabe-se que enquanto vigiu o modelo de desenvolvimento industrializante do século XX, a mobilidade social ascendente foi o mecanismo econômico endógeno a sancionar e legitimar as políticas de Estado, de modo que nenhuma delas se preocupou com o problema da incorporação social que não passasse pela via do trabalho, ou melhor, do emprego assalariado formal.[26]

Posteriormente, entre o período Constituinte e o início dos anos 1990, já estando o modelo brasileiro de crescimento econômico em crise e o Estado em transformação, teve início o desenrolar do processo de constituição de políti-

26. Sobre a exclusão do chamado setor informal da economia do raio de abrangência dos principais programas públicos de emprego, ver Theodoro (1998). E a respeito do histórico e diretrizes de ação do Estado sobre o informal no Brasil, ver Theodoro (2000).

cas públicas de emprego e renda, consubstanciadas na formação do chamado Sistema Público de Emprego (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e geração de emprego e renda), nos mesmos moldes que já havia se dado na experiência dos países centrais.

É consenso entre os estudiosos da área que os anos 1990 representaram um avanço sem precedentes na trajetória brasileira de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho.[27] Embora a gênese do SPE no Brasil possa ser situada na década de 1960, somente nos anos 1970, com a unificação dos recursos do PIS/Pasep e a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), aspectos como intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, (re)colocação e assistência financeira aos desempregados tornaram-se significativos na composição de uma estratégia nacional em matéria de políticas de emprego.[28] Na década de 1980, a iniciativa mais promissora foi a instituição do seguro-desemprego em 1986, mas sua cobertura foi bastante baixa nos anos iniciais de funcionamento devido aos critérios restritivos de elegibilidade.[29]

Assim, apenas com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990, reunindo recursos do sistema PIS/Pasep, delineia-se de modo mais consistente a montagem do SPE no Brasil. O FAT é a principal fonte de custeio para a gestão e implementação dos programas clássicos do SPE (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), bem como para o conjunto de ações voltadas tanto para a geração de emprego e renda via concessão de microcréditos, como para grandes financiamentos públicos por intermédio do BNDES.

Porém, a despeito dos avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPE brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do chamado setor formal da economia, que atualmente ocupa menos da metade da população economicamente ativa no mercado de trabalho. Em outras palavras, é preciso atentar para o fato de que as políticas de emprego constituídas no Brasil nasceram e se desenvolveram restritas aos progra-

27. Um estudo completo sobre a estruturação do SPE no Brasil pode ser visto em Azeredo (1997).

28. Embora a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) tenha se dado oficialmente em 1975, a efetivação de seu sistema operacional aconteceu somente a partir de 1978.

29. Em 1986, por exemplo, o número de segurados foi de apenas 150 mil, contra 2,8 milhões já em 1990, depois de alguma flexibilização nos critérios de entrada. A partir de 1994, no entanto, a taxa de habilitação (segurados/requerentes) ao programa subiu para perto de 100%, cobrindo nunca menos que 4 milhões de trabalhadores anualmente (Ipea, 1998).

mas governamentais pertencentes exclusivamente ao seu SPE, como se apenas neste âmbito se esgotassem as ações possíveis sobre o mercado de trabalho.[30]

Queremos com isto colocar que, à medida que o pleno emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações. Os instrumentos clássicos do SPE tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional). Estes, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, já que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações deixam de fazer parte do conjunto de programas e ações voltadas ao mercado de trabalho.

Assim, a ausência de ações mais amplas e integradas no campo das políticas de trabalho e emprego tem minimizado os efeitos macroeconômicos provenientes dos programas tradicionais do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação profissional e da geração de emprego e renda a partir do microcrédito, e do desenvolvimento de experiências locais. Parte desses problemas pode ser aferido pela tabela 6, que traz alguns indicadores de desempenho dos principais programas do SPE nacional.

Em linhas gerais, os indicadores apontam para um certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais. Ou seja, embora um programa, como por exemplo o seguro-desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional (atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia), ele é pouco eficaz em fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Por conta disto, embora a taxa de efetividade ou habilitação (segurados/requerentes) do seguro-desemprego tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, a taxa de eficácia ou cobertura restrita (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,6%, devendo ser bem menor se considerada uma taxa de cobertura ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto indistinto de desocupados sem justa causa da economia.

30. Sobre o conjunto de estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo, ver Pochmann (1998), que ressalta cinco dimensões importantes: i) o compromisso político em torno do pleno-emprego; ii) as escolhas em torno da matriz técnico-produtiva; iii) o marco regulatório das relações de trabalho; iv) o binômio escala e escopo das políticas sociais; e v) o conjunto ampliado de programas do SPE.

TABELA 6
Indicadores de desempenho dos principais programas do SPE no Brasil

Principais Programas do SPE brasileiro Seguro-Desemprego	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %	2003 %	Média 95/03
Taxa de habilitação: segurados/requerentes	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,0	98,3	98,4	98,3	98,6
Taxa de cobertura efetiva: segurados/demitidos sem justa causa	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,6	63,4	64,3	63,7	64,6
Valor médio do benefício/salário médio do contratado	77,0	79,0	77,0	79,0	82,0	?	?	?	?	78,8
Qualificação profissional										
Taxa de cobertura efetiva: treinandos (exclusive sist. S)/PEA	-	1,4	2,6	2,8	3,6	-	-	-	-	1,2
Vinculação com seguro-desemprego:										
treinandos segurados/total de treinandos	-	20,0	28,0	9,0	6,0	-	-	-	-	7,0
treinandos segurados/total de segurados	-	5,0	13,0	5,0	3,7	-	-	-	-	3,0
Vinculação com Proger:										
treinandos do Proger/total de treinandos	-	-	6,0	2,0	3,8	-	-	-	-	1,3
Vinculação com desemprego:										
treinandos desempregados/total de treinandos	-	53,0	48,0	53,0	56,1	-	-	-	-	23,3
Intermediação de mão-de-obra via Sine										
Taxa de aderência: colocados via Sine/vagas ofertadas pelo Sine	39,2	46,7	45,5	46,9	40,5	45,4	52,1	52,8	54,1	47,0
Taxa de admissão: colocados via Sine/admitidos segundo Caged	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	9,0	5,1

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ipea.

No que diz respeito ao Planfor (nominação original do Programa de Qualificação Profissional), cuja meta era treinar 20% de toda a PEA a cada ano com vistas a aumentar a empregabilidade da força de trabalho que busca manter-se ou recolocar-se no mercado, verifica-se um percentual de pessoas efetivamente treinadas muito baixo até 1999, pouco superior a 3% da PEA. Além disso, parece ter sido baixo o grau de integração do Planfor com outros programas do SPE, como pode ser confirmado pelas seguintes situações: *i)* do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego, vinculação esta que caiu para apenas 9% em 1998 e 6% em 1999; *ii)* também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5% em 1998 e 3,7% em 1999; e *iii)* do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculadas ao Proger, cerca de 6% em 1997 e apenas 3,8% em 1999. Ademais, o maior grau de integração existente do Planfor se deu com o desemprego, pois cerca da metade dos treinandos entre 1996 e 1999 era formada por pessoas desocupadas.

Com relação às atividades de intermediação desenvolvidas pelo Sine, dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual: *i)* a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho por meio de vagas oferecidas pelo Sine; e *ii)* a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via Sine, frente ao total de admitidos pela economia segundo o Cadastro Geral de

Empregados e Desempregados (Caged).[31] No primeiro caso, tem-se uma taxa de efetividade (ou aderência do Sine ao mercado de trabalho) situada no patamar dos 47% entre 1995 e 2003, mas, concomitantemente, uma taxa de eficácia ou admissão ainda muito baixa, não superior a 10% do total de admitidos até 2003, segundo os registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego. Apesar disso – e ao contrário do ocorrido com os demais programas –, o número de colocados no mercado de trabalho formal via Sine tem crescido continuamente desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo.

Em síntese, o conjunto de indicadores de avaliação aqui investigados permite clarificar o tipo de limitação ao êxito do SPE nacional que se impõe sobre seus principais programas. Mas ainda restam pelo menos duas outras fontes de limitações que se poderia dizer intrínsecas à forma de estruturação e funcionamento das atividades contidas no SPE nacional. Uma delas está ligada ao caráter tardio da montagem do SPE no país. A outra se relaciona de perto com a natureza imitativa do SPE brasileiro relativamente aos SPEs dos países centrais. Ambos os aspectos estão interligados e precisam ser tratados conjuntamente.

De um ponto de vista mais geral, em primeiro lugar, é possível mostrar que o processo de consolidação dos SPEs nos principais países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação vigente (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade vigente no campo das políticas sociais (o *welfare state*). Assim, o formato assumido pelas três dimensões clássicas do SPE (intermediação/capacitação/seguro-desemprego) estava atrelado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto, desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico. Ou seja, o formato dos SPEs era reflexo de um contexto econômico particular, no qual prevaleciam altas taxas de crescimento agregado do produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais. Este momento virtuoso do padrão de acumulação fez com que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação da mão-de-obra desocupada temporariamente. Na seqüência estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande, devido aos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último havia as

31. Um conjunto mais amplo de indicadores de avaliação de eficácia do sistema de intermediação capitaneado pelo Sine, incluídos os indicadores deste trabalho, pode ser visto em Ramos e Freitas (1998).

atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho.[32]

Em resumo, as atividades dos SPEs estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Ora, num período de grandes possibilidades de crescimento econômico sustentado, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema de demanda efetiva crônica pela ótica da demanda por trabalho. Isto é, políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam – ou não eram relevantes –, por não serem necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental.[33]

Em segundo lugar, a partir da segunda metade da década de 1970, quando uma crise econômica mais geral começa a se configurar no cenário mundial, e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia norte-americana), tendo por reflexos principais a diminuição do ritmo de crescimento econômico e a alta das taxas de desemprego aberto e oculto – inclusive alterando-se o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior –, os SPEs passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto internacional. Fundamentalmente, os SPEs nos países da OCDE tornam-se mais ineficazes por terem sido formatados para atuarem numa outra realidade econômica, sob o prisma de uma institucionalidade fiscal diversa, com baixos níveis de desemprego agregado. Por isso as mudanças que vão sendo verificadas nas estruturas dos SPEs desde o início dos anos 1980 tendem a refletir uma dupla contradição.

A primeira contradição está ligada ao fato de que, se por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não interferência e de flexibilização dos mecanismos de realocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados como mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente.

A segunda contradição é que, se por um lado, o novo contexto econômico produz mais desemprego de um tipo que tem duração e intensidade maior e afeta distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho (desempre-

32. No fordismo, o foco principal da capacitação é obtido ex post, ou seja, já no interior do processo de trabalho, daí ser comum dizer que o fordismo cria o nível de qualificação de que precisa.

33. Um estudo sobre as principais características do SPE em alguns países selecionados da OCDE pode ser visto em Cardoso Jr. e Faro (1997).

go de exclusão para os idosos e desemprego de inclusão para os jovens, por exemplo), por outro, os SPEs passam a ter de oferecer mais políticas ativas referentes à demanda por trabalho, sem que instrumentos para tanto tivessem sido constituídos. Mesmo os países que já possuíam alguns mecanismos deste tipo, ou aqueles que os criaram posteriormente, tiveram de conviver com resultados decepcionantes sempre que desatrelados de políticas macroeconômicas afinadas com o objetivo do pleno emprego.

Diante disso, a natureza tardia e reflexa do SPE no Brasil sugere que o seu formato tradicional era de partida inadequado ao país, seja em função das contradições aqui expostas, seja diante da realidade de seu próprio mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de desestruturação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 1990. O Brasil começa a montar seu SPE em um momento no qual o formato tradicional de SPE já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuram o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 1980.

Ademais, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais pode-se destacar dois grandes movimentos: a descentralização das políticas para os níveis locais e a focalização das mesmas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações em curso. No que toca à descentralização das políticas, se esta nova prática garante uma autonomia decisória maior às instâncias locais para fins da formatação e implementação de seus programas, deve também limitar seu raio de abrangência e talvez sua eficácia devido às restrições de ordem fiscal e operacional. Com respeito à focalização dos programas, se esta nova prática garante maior atenção aos grupos mais vitimados pelos novos imperativos do mercado de trabalho, termina também por reforçar o caráter excludente das políticas e as dota cada vez mais de uma natureza assistencialista e compensatória.

Há também ao longo dos anos 1990 uma espécie de reconhecimento *informal* quanto à necessidade de se buscar um certo grau de adaptação entre as políticas do SPE e os problemas especificamente nacionais do mercado de trabalho. O movimento que já se pode identificar no seio do SPE nacional, ainda que não totalmente consciente ou deliberado, aponta para uma certa flexibilização dos critérios de elegibilidade aos programas, de forma que não só o mundo do emprego, mas sobretudo o mundo do trabalho, em sua complexidade e heterogeneidade, passam a ser referência nas discussões sobre o alargamento da cobertura e atendimento das políticas do SPE. É claro que este movimento é ainda bastante tímido, mas alguns de seus desdobramentos começam a ser notados.

No âmbito dos programas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito, já há uma ampla aceitação de trabalhadores não vinculados ou não oriundos do mercado formal de trabalho. Porém, no caso do seguro-desemprego, embora seguidas resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) estejam buscando flexibilizar os critérios de elegibilidade, ampliar a cobertura efetiva e alongar o período de concessão do benefício, sabe-se que o raio de abrangência do programa está bem perto do seu limite físico (de cobertura) e financeiro (de gasto).[34] Em essência, a questão é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população economicamente ativa que estejam ou desempregadas por longo período – tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento – ou subempregadas em condições precárias – em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos e contribuição previdenciária, apenas para ficar nos aspectos mais importantes. As políticas tradicionais de um SPE são pouco eficazes para enfrentar esta situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e este é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho.[35]

Em outras palavras, a disjuntiva que se coloca para o SPE brasileiro atualmente é a seguinte: ou espera por uma reversão milagrosa da trajetória vigente de desestruturação de seu mercado de trabalho, ou (re)orienta seu leque de prioridades, no sentido de dotar o sistema de programas e recursos cujo eixo central de ação seja as políticas voltadas a um tipo de desenvolvimento econômico sustentado, sem o que as políticas centradas no lado da oferta de força de trabalho perdem sentido e eficácia.

34. Com relação ao abono salarial, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do benefício limitado a 1 salário mínimo anual por trabalhador contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa já ultrapassou em 2002 o montante anual de R$ 1 bilhão, talvez esta pudesse ser uma quantia aplicada de forma mais racional (efetiva, eficaz e eficiente) em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio seguro-desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a transferência de benefícios na forma monetária.

35. As propostas recentes em torno da idéia de economia solidária parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes em nosso mercado de trabalho. Por sua vez, a família de programas de concessão de bolsas (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando ao combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceu e está se desenvolvendo mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que a torna pouco eficaz para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão empreendida neste capítulo teve por objetivo fornecer o pano de fundo dentro do qual se situa a problemática do trabalho urbano no Brasil contemporâneo. Em linhas gerais, o argumento central é o de que, por conta das transformações recentes no padrão de desenvolvimento nacional, o mundo do trabalho urbano vem sofrendo uma inflexão na trajetória de estruturação que predominou no país na maior parte do século XX.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas no Brasil por dois fenômenos particularmente importantes no que diz respeito ao mundo do trabalho: a desestruturação do mercado de trabalho e a montagem de um conjunto de políticas de apoio e proteção ao trabalhador. Os temas ligados à desestruturação do mercado de trabalho brasileiro – fenômeno entendido como o processo de crescente informalização e precarização das relações e condições de trabalho, aumento das taxas de desemprego aberto, queda dos rendimentos do trabalho, piora distributiva e aumento da imobilidade social e da mobilidade descendente – dominaram, juntamente com os debates em torno das políticas públicas de combate a estes problemas, a pauta de discussões sobre o assunto nos anos 1990.

No Brasil, em paralelo à desestruturação do mercado de trabalho, influenciada pelos intensos processos de abertura comercial e financeira levados a cabo pelos governos de orientação liberalizante e pela trajetória recessiva de crescimento da economia, foram-se constituindo mecanismos públicos de emprego à semelhança dos sistemas existentes nos países centrais do capitalismo, os quais combinam políticas passivas, como o seguro-desemprego, e políticas ativas tradicionais, como a intermediação e a (re)qualificação de mão-de-obra. Ao lado destas, também se estruturaram políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, como as operadas pelo MTE e BNDES com recursos do FAT.

Não obstante, o impacto conjunto dos programas inscritos no âmbito do SPE brasileiro tem sido bastante incipiente, do ponto de vista macroeconômico e social, diante da realidade de seu mercado de trabalho. Esta constatação pôde ser explicada não só pela natureza tardia de estruturação do SPE nacional, mas principalmente por outros dois fatores, a saber: *i)* a natureza reflexa de sua montagem no país, cuja estrutura e modo de funcionamento refletem de forma imitativa a constituição dos SPE dos países centrais; e *ii)* a natureza da crise contemporânea do trabalho no Brasil, cujas raízes deitam-se sobre um *mix* de fatores estruturais – ligados à heterogeneidade do trabalho – e conjunturais – ligados ao viés contencionista da política econômica.

A natureza reflexa do SPE brasileiro parece ter reduzido o escopo das políticas de emprego aos programas circunscritos ao âmbito do SPE, negligenciando-se as especificidades do mercado de trabalho nacional, cuja gênese e funcionamento são bastante distintos da experiência importada dos países centrais. Por sua vez, a natureza específica da crise contemporânea do trabalho no Brasil parece fazer com que sistemas de emprego montados de forma tradicional, tendo nas políticas ativas pelo lado da oferta de força de trabalho (intermediação e qualificação profissional) os principais instrumentos do arcabouço mais geral dos programas, sejam inadequados e ineficazes diante dos problemas de emprego e empregabilidade que hoje dominam a realidade do mercado de trabalho do país.

Assim, ainda que o primeiro problema possa ser resolvido no âmbito das decisões políticas que definem as diretrizes em torno do SPE brasileiro, isto não garante a resolução do segundo problema, cujo encaminhamento passa, obrigatoriamente, por decisões políticas na esfera da regulação macroeconômica do sistema de acumulação hoje vigente, dimensão esta do emprego que é determinante, em última instância, do funcionamento do mercado de trabalho nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. *In*: CAMARGO, J. M. (Org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

AZEREDO, B. **Políticas de emprego no Brasil**: a experiência recente. (Tese de doutoramento) – IE/UFRJ. Rio de Janeiro, 1997.

BAER, M. **O Rumo perdido**: crise fiscal e financeira do estado brasileiro. São Paulo: Paz & Terra, 1993.

BALTAR, P. **Salários e preços**: esboço de uma abordagem teórica. (Tese de doutoramento) – IE/Unicamp. Campinas, 1985.

BALTAR, P.; PRONI, M. Flexibilidade do trabalho: emprego e estrutura salarial no Brasil. **Cadernos do Cesit**, n. 15. Campinas: IE/Unicamp, 1995.

BALTAR, P.; DEDECCA, C. **Mercado de trabalho no Brasil**: o aumento da informalidade nos anos 90. Campinas: IE/Unicamp, 1997 (mimeo).

BALTAR, P.; MATTOSO, J. E. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. **Ensaios FEE**, v. 18, n. 1. Porto Alegre, 1997.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BONELLI, R.; SEDLACEK, G. A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988. *In*: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1991.

CACCIAMALI, M. C. **Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90**: menos empregos, mais política pública. São Paulo: IPE/USP, 1995 (mimeo).

CACCIAMALI, M. C.; PIRES, J. M. **Instituições do mercado de trabalho brasileiro e desempenho econômico**. São Paulo: IPE/USP, 1995 (mimeo).

CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1991.

CARDOSO Jr. J. C. **Anatomia da distribuição de renda no Brasil**: estrutura e evolução nos anos 90. (Dissertação de mestrado) – IE/Unicamp. Campinas, 1999.

_____. Desestruturação do mercado de trabalho e limites do sistema público de emprego no Brasil. **Anais do III Congresso Latino-Americano de Sociologia do Trabalho**. Buenos Aires, 2000.

_____. **Crise e** desregulação **do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 814).

CARDOSO Jr, J. C.; FARO, F. Sistemas públicos de emprego: a experiência internacional comparada e lições para o Brasil. Recife: **Anais do XXV Encontro da ANPEC**, 1997.

CASTRO, N. A.; DEDECCA, C. S. **A ocupação na América Latina**: tempos mais duros. São Paulo/Rio de Janeiro: Alast, 1998.

DEDECCA, C. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. *In*: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Orgs.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/IE/Unicamp, 2003.

DELGADO, G. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. *In*: RAMALHO, J.; ARRONCHELLAS, M. (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez/Petrópolis: Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade, 2004.

FRANCO, G. **O desafio brasileiro**: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo: Ed. 34 Ltda, 1999.

IPEA. **1995-1998**: quatro anos de transformações. Brasília: Ipea, 1998.

JANUZZI, P. M. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro. **Economia & Sociedade**. Campinas: Revista do IE/Unicamp, n. 19, 2002.

KREIN, D. **O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90**. (Dissertação de mestrado) – IE/Unicamp. Campinas, 2001.

MATTOSO, J. E. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, n. 10. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

MEDEIROS, C.; SALM, C. O mercado de trabalho em debate. **Novos Estudos Cebrap**, n. 39. São Paulo, 1994.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1986 (original de 1975).

OLIVEIRA, M. A. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil**: da era Vargas ao governo FHC. (Tese de doutoramento) – IE/Unicamp. Campinas, 2002.

PACHECO, C. A.; POCHMANN, M. **Transformações do mercado de trabalho**: experiências internacional e brasileira no período recente. Campinas: IE/Unicamp, 1998 (mimeo).

PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1979.

PICANÇO, F. **Mercado de trabalho e trajetórias ocupacionais**: entre mudanças, permanências e seus significados possíveis. Rio de Janeiro: UERJ/PUC-Rio, 2001 (mimeo).

PINTO, A. **Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento**. São Paulo: Zahar, 1976 (original de 1967).

POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaios FEE**, v. 19, n. 1. Porto Alegre, 1998.

POCHMANN, M. **Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro**. Campinas: IE/Unicamp, 1997 (mimeo).

POCHMANN, M. **A década dos mitos**: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

RAMOS, C. A.; FREITAS, P. S. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia – notas sobre os países da OCDE e o Brasil. **PPP**, n. 17,

Brasília, 1998.

REINECKE, G. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. *In*: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. São Paulo/Brasília: Ed. 34/OIT e MTE, 1999.

RODRIGUEZ, O. Heterogeneidad estructural y empleo. **Revista de la Cepal**. Santiago do Chile, 1998 (número extraordinário).

SOUZA, P. R. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. (Tese de doutoramento) – IE/Unicamp, Campinas, 1980.

TAVARES, M. C. Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardios y periféricos. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1986 (Texto para discussão n. 94).

THEODORO, M. Mercado de trabalho, exclusão e ação do Estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil. **Ser Social**, n. 3. Brasília, 1998.

_____. As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para discussão, n. 762**).**

Livro Questao Social.indb 178 1/6/2009 14:31:35

2ª PARTE

POLÍTICAS SOCIAIS: DILEMAS E PERSPECTIVAS

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO, ABRANGÊNCIA E TENSÕES DA AÇÃO ESTATAL

José Celso Cardoso Jr.
Luciana Jaccoud

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar o modo de organização e o quadro de abrangência das atuais políticas sociais brasileiras. Procura-se fornecer um panorama das políticas e programas que compõem hoje o conjunto da ação social do Estado brasileiro em nível federal, destacando suas principais formas de atuação, suas tendências e tensões, assim como o perfil de sua cobertura.

Para realizar a análise, será desenvolvido um esforço no sentido de resgatar as três vertentes históricas a partir das quais organizou-se o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). A primeira delas, visando enfrentar a questão social tal como se conformava na República Velha, configurou-se por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930 e assentada nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda, estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica e voltada ao atendimento de certas situações de pobreza, passa a ser objeto, após a década de 1930, da atuação do Estado. Por último, as políticas sociais assentadas na afirmação de direitos sociais da cidadania que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se consolidará no país. A estes três diferentes paradigmas juntou-se, na década de 1960, um conjunto de intervenções sociais do governo federal ancoradas em sistemas de remuneração de fundos públicos. Estas formas de intervenção, ainda hoje presentes e atuantes no terreno das políticas sociais brasileiras, serão aqui recuperadas no intuito de ajudar a compreender o panorama atual do SBPS.

O capítulo apresenta, primeiramente, uma breve retrospectiva histórica da evolução da ação social do Estado no Brasil, tendo em vista a emergência de questões sociais. Na seqüência, procura-se identificar os quatro eixos do SBPS (Trabalho, Assistência Social, Direitos Sociais de Cidadania e Infra-Estrutura Social), relacionando conjuntos de políticas a certos princípios que as organizam.

Nas seções seguintes, analisa-se cada um destes eixos, apresentando uma análise histórica sumariada de sua conformação, os impactos da Constituição de 1988, assim como o quadro atual de sua abrangência, tanto no que diz respeito à sua cobertura como aos recursos orçamentários disponibilizados. Busca-se ainda, antes da apresentação das conclusões, destacar as tensões próprias aos diferentes grupos de políticas.

2 QUESTÃO SOCIAL E ESTADO: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Nas décadas de 1980 e 1990, o país enfrentou uma ampla agenda de reformas no que se refere à ação social do Estado, que teve como resultante mudanças significativas no perfil do SBPS. De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: *i)* a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; *ii)* o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; *iii)* o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *iv)* o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e *v)* o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

Em que pese a importância de tais determinações, o texto constitucional não realizou uma refundação do SBPS.[1] De um lado, reafirmou princípios que caracterizam historicamente certas políticas, como foi o caso do caráter contributivo da Previdência Social ou da obrigatoriedade da Educação no que se refere ao ensino fundamental. Contudo, paralelamente, incluiu princípios diferenciados e, em parte, contraditórios em certas áreas, como pode ser visto no capítulo que trata da Seguridade Social. A reafirmação do caráter contributivo da Previdência Social é acompanhada do reconhecimento de uma intervenção diferenciada em relação aos trabalhadores rurais. Outro exemplo a ser observado é a afirmação da universalidade da Assistência Social, a ser oferecida *a quem dela necessitar*, ao mesmo tempo em que se reafirmam seus objetivos de atendimento aos grupos identificados por vulnerabilidades tradicionais, como é o caso das crianças, idosos ou portadores de deficiência. A universalidade é integral, no que se refere à Seguridade Social, apenas no atendimento de saúde.

Pode-se dizer que essas políticas, não obstante terem sido integradas numa perspectiva mais generosa de proteção social, não foram submetidas a um princípio único, seja da garantia de proteção a todos os cidadãos, seja de reforço ao modelo conservador de bem-estar até então em vigor. A referência a princípios organizacionais diferenciados pode ser verificada mesmo em momento anterior, como será visto na análise do processo de construção da política social no país. Porém, antes de avançar neste ponto, é importante retomar aqui o debate, de forma sintetizada, sobre a pobreza, a questão social e a formação de sistemas públicos de proteção social.

2.1 Pobreza, questão social e modos de regulação

A questão de como, em nossa sociedade, as temáticas da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão passaram para o primeiro plano do debate político e tornaram-se objeto de políticas públicas é um tema central das ciências sociais e objeto de ampla literatura. Apesar das diferenças nas análises das causas de sua emergência, diferentes autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-Estar consolidados para o século XX, em grande número de países, podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais tendo por objetivo realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo em face de alguns riscos e vulnerabilidades sociais.[2] Incluem-se aqui ações no sentido da proteção contra riscos sociais (doença, velhice, morte, desemprego), contra a pobreza (programas de mínimos sociais) e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde.

1. Ver, a respeito, Draibe (2001).

2. Uma análise dessa bibliografia pode ser encontrada em Aureliano e Draibe (1989), Vianna (1989) e Arretche (1995).

A construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia. Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que ampliou-se o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes.[3] Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação,[4] seja para dar retorno ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática.[5]

As demandas por proteção social e por igualdade organizam-se, contudo, de forma diferenciada em cada sociedade, e interagem em função de sua dinâmica econômica, social e da forma de organização e legitimação de seu sistema político. A resposta a elas apresentada depende da forma como se constitui a questão social, aqui entendida no sentido que lhe dá Castel: como uma contradição em torno da qual *"uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura"* (Castel, 1995, p. 18). Nesse sentido, a questão social estrutura-se de forma diferenciada, em torno de uma problemática que, num dado momento histórico, apresenta a uma sociedade um risco de ruptura, testando sua tolerância, no campo social e político, a processos determinados de exclusão social.

Nessa perspectiva, é possível e mesmo necessário diferenciar a questão da pobreza da questão social. Sob este ponto de vista, há, na verdade, dois aspectos relevantes a serem considerados. O primeiro refere-se à complexidade e à diversidade das questões que cercam o processo de reconhecimento da pobreza como um problema dotado de relevância social e legitimado no debate político. O segundo aspecto, que deve ser posto a partir de uma perspectiva histórica, é saber até que ponto, uma vez reconhecidos como legítimos, os objetivos de inclusão de grupos pobres da população e a busca da eqüidade têm sido canalizados para a via da construção da ação social do Estado.

Quanto ao primeiro aspecto, o que se procura aqui lembrar é que apenas em certas condições o debate político conforma-se sobre a questão da pobreza

3. Castel (1995).

4. Donzelot (1994).

5. Santos (1992).

e geralmente o faz, no processo de legitimação como objeto de intervenção pública e de articulação da solidariedade social, levando em conta as distintas dimensões da pobreza.[6] Enquanto a pobreza operária correspondeu, nas sociedades modernas, a uma questão social ligada ao trabalho, já amplamente reconhecida na Europa em meados do século XIX e no Brasil no primeiro quarto do século XX, outras situações de pobreza, pensadas como pobreza de populações específicas ou pautadas em termos gerais, observaram trajetórias distintas em sua legitimação como objeto direto de intervenção pública ou estatal de proteção social. De fato, as populações pobres isentas da obrigação de trabalho – como é o caso dos doentes, das crianças ou dos inválidos – são, há muito, objeto de intervenções públicas especializadas, cuja origem se assenta em larga medida em iniciativas privadas e confessionais, que visam assistir os casos não atendidos pelas redes de sociabilidade primária. A legitimidade da intervenção pública com relação às populações em situação de pobreza, mas capazes para o trabalho (tanto no espaço urbano como no rural), tem sido, por sua vez, objeto de um longo debate que perpassa as sociedades modernas até a atualidade.[7]

O segundo aspecto supracitado busca destacar que, mesmo quando legitimada no debate político, a pobreza em suas várias dimensões não necessariamente recebe como resposta o reconhecimento da necessidade de construção de um sistema de instituições e intervenções estatais. Como já foi enfatizado por autores como Procacci (1993), a conformação de uma questão social não implica necessariamente – e não significou historicamente – a construção de um aparato estatal de intervenção.[8] A atuação direta do Estado no campo social no que diz respeito, por exemplo, à pobreza operária, foi antecedida por outras experiências de gestão não-estatal do social. Nas sociedades modernas, que sofriam o impacto da industrialização e de demandas por democratização, mudanças na forma de entender a pobreza, reconhecida não mais como fenômeno natural ou como simples decorrência das trajetórias individuais, refletiram-se no desenvolvimento de interpretações e de intervenções diversas no campo social. Destacam-se as respostas de cunho econômico, ancoradas na valorização e obrigação do trabalho e sua promoção por meio do desenvolvimento da atividade produtiva. Estas, entretanto, começaram a mostrar seus limites com a reprodução da miséria entre as classes trabalhadoras e o aumento dos conflitos sociais ligados às condições de trabalho no decorrer do século XIX e início do século XX. Neste contexto histórico, destacaram-se outros esforços como os desenvolvidos em prol de uma

6. Castel (1993) e Esping-Andersen (1999).

7. Castel (1993).

8. Ver Ewald (1986) e Rosanvallon (1990).

gestão filantrópica da pobreza diretamente participante do processo produtivo.[9] Influenciado, sobretudo, pela Igreja, o movimento filantrópico refletiu-se, também no Brasil, no nascimento das escolas de serviço social, contribuindo para o movimento de se organizar uma política de combate à pobreza operária atrelada à obrigação moral e ao dever de solidariedade.[10]

A problemática da pobreza da população não trabalhadora refere-se, assim, a um campo diferenciado da intervenção pública, que, na maioria dos países desenvolvidos, só posteriormente incorporou-se ao campo de intervenção do Estado. De fato, assistiu-se cedo ao florescimento de ações assistenciais na oferta de proteção a populações pobres classificadas como vulneráveis e consideradas incapazes para o trabalho, sendo assim reconhecidas como merecedoras da solidariedade social. É o caso de crianças órfãs ou abandonadas, idosos, deficientes e doentes sem recursos, mulheres com crianças em situação de pobreza, além de grupos vitimados por calamidades, para os quais aceitou-se a legitimidade da necessidade de atenção específica, na base de suportes e ajudas sociais, fornecidas, ao longo de séculos, por iniciativas de caráter filantrópico e, progressivamente, pelo Estado, organizadas ou não sob a forma de garantias legais.[11]

A especificidade da construção dos Estados de Bem-Estar Social é, entretanto, outra: responder à questão social que surge com a expansão da pobreza e da vulnerabilidade nos grupos participantes ou potencialmente participantes do processo de acumulação e de produção de riquezas. Em torno deles articula-se uma questão ao mesmo tempo política e social, em termos do acesso e da organização do trabalho e da vulnerabilidade daí decorrente. O chamado Estado de Bem-Estar nasceu, de fato, da construção de um sistema de garantias em torno das relações de trabalho assalariadas. Sua expansão a outras situações de vulnerabilidade da vida social foi, nos países desenvolvidos, em especial naqueles da Europa Ocidental, crescente e associado à expansão do assalariamento e ao processo de fortalecimento do Estado-nação e da cidadania. Cabe lembrar que também naqueles países o processo de ampliação da cidadania via expansão de direitos passou pela reelaboração do próprio conceito de trabalho, como indicam os debates em torno dos conceitos de cidadania ativa e trabalho útil.[12]

---

9. Poderiam ainda ser lembrados aqui outros exemplos além do filantrópico, como é o caso da longa história do patronato ou as experiências de auto-ajuda e organização social autônomas em prol da proteção social realizadas pelo movimento sindical.

10. Carvalho (1982).

11. Sobre a história da intervenção social sobre os grupos considerados incapazes para o trabalho, ver Castel (1995, caps. 1 e 2).

12. Procacci (1993).

Segundo Castel (1995), a consolidação do Estado Social está diretamente relacionada ao reconhecimento, na esfera política, da ineficácia de outras formas de regulação sobre a questão social. Este foi um processo particularmente vigoroso nos países onde o crescimento da produção de riquezas não se identificou com o processo de redução da pobreza operária, associando-se mesmo, em larga medida, como sua causa. Tendo sido afastadas as demais alternativas para a resolução da questão social – como as que propugnavam soluções via mercado, via moralização do povo, via ações de solidariedade ou via movimentos revolucionários –, fica fortalecida a alternativa de negociação de medidas de proteção social garantidas pelo Estado.

Tal processo foi acompanhado pela emergência de uma esfera diferenciada de intervenção estatal – a social –, distinta das esferas econômica e política. De fato, o avanço do processo de legitimação da participação do indivíduo pobre no espaço político e a reprodução da pobreza no âmbito das relações econômicas, em que pese a progressão na produção de riquezas, permitiu a ampliação do campo de ação social do Estado por meio de políticas sociais. Foi neste ambiente que se afirmou a questão da desigualdade como questão central, cujas implicações situam-se fora do campo econômico e requisitam a intervenção pública pela via de políticas de Estado. A cidadania, expandida tanto em termos políticos como em termos sociais, permitiu a construção de um novo paradigma para a organização da proteção social: os direitos sociais.

Assim, a construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social, base da cidadania social, reporta-se a uma estratégia de enfrentar a temática da desigualdade, central no debate político das sociedades modernas. Como afirma Reis, "Ser cidadão é identificar-se com uma nação em particular e ter prerrogativas que são garantidas pelo Estado". [13] A cidadania social faz parte deste núcleo de prerrogativas, e permite ampliar a aderência entre direitos e obrigações implícitos a este pertencimento por intermédio da garantia de acesso a um conjunto de bens e serviços considerados essenciais. A cidadania social realiza, assim, uma ampliação do espaço público, deslocando para fora do mercado setores importantes da reprodução social e despolitizando os conflitos relacionados à desigualdade.[14]

O processo de constituição da cidadania social tem uma trajetória bastante diversificada. Na Europa, a generalização de um sistema público de proteção social passou a abarcar não apenas as classes trabalhadoras urbanas, mas toda a população, universalizando-se, na maioria dos países, após a Segunda

13. Reis (1998).

14. Procacci (1999).

Grande Guerra, num contexto de reafirmação das identidades e solidariedades nacionais e de fortalecimento dos Estados nacionais.[15] De qualquer forma, seja via assalariamento, seja via cidadania, a expansão das políticas sociais parece visar menos ao combate direto à pobreza que à problemática da coesão social. O problema enfrentado pela política social parece ser menos o de compensar as amplas desigualdades sociais que marcam as sociedades modernas, e mais o de responder às desigualdades que, em determinados contextos históricos, são suspeitas de ameaçar a reprodução destas mesmas sociedades. Neste sentido, busca-se, na seqüência, associar a montagem de diferentes grupos de políticas sociais à evolução da questão social no Brasil.

2.2 Pobreza, cidadania e proteção social no Brasil

A literatura brasileira sobre o tema tem apontado que, em consonância com a experiência internacional, a atuação social do Estado teve origem no aparecimento das classes trabalhadoras urbanas e no esforço de dar resposta aos conflitos que marcaram as relações capital-trabalho num contexto de crescente industrialização.[16] Questão social foi o termo usado para designar, no Brasil, durante as quatro primeiras décadas do século XX, os problemas colocados, no cenário social e político, pela classe operária.[17] A problemática era, de fato, não apenas social. A produção da riqueza nacional deixava de ser exclusivamente agrícola e passava a ser também industrial. Ao mesmo tempo, fosse pela avaliação de que o país necessitava de novo pólo dinâmico, fosse pelo diagnóstico negativo sobre o papel das elites rurais na construção da nação, fortalecia-se a tese da necessidade da ação estatal na promoção do desenvolvimento econômico.[18] Emerge, nesta nova concepção, uma mudança na forma de compreender o valor do trabalho e na forma de perceber as massas trabalhadoras urbanas e suas vulnerabilidades.[19] Neste contexto, passa a ser gestada a construção de uma nova forma de governabilidade sobre o social, distinta tanto das ações assistenciais privada, quanto das redes de proteção assentadas nas tutelas de cunho tradicional.

A consolidação da ação social do Estado, realizada na década de 1930, deu-se, assim, pelo trabalho, e teve como modelo o sistema bismarkiano.[20] Caracterizou-se pela constituição de caixas de seguro social, organizadas por

15. Join-Lambert (1994) e Rosanvallon (1998).

16. Santos (1987).

17. Araujo (1981), Vianna (1976) e Gomes (1979).

18. Lamounier (1999).

19. Gomes (1979 e 1994).

20. Santos (1987).

setor econômico, financiadas e geridas por empregados, empregadores e pelo Estado, as quais visavam proteger os trabalhadores e seus familiares de certos riscos coletivos. Tal modelo desenvolveu-se articulado com um amplo esforço de regulamentação do mundo do trabalho assalariado. Ao lado da implementação da política de proteção social propriamente dita, ou seja, aquelas medidas destinadas a garantir um fluxo de rendas e de serviços àqueles que, participantes do processo produtivo, se encontravam em condições de impossibilidade de trabalho – por motivos de doença, invalidez ou morte –, realizaram-se regulamentações das relações e condições de trabalho. Assim, todo o sistema de aposentadorias e pensões, consubstanciado em um complexo mecanismo de transferências monetárias, deriva de direitos que se fundam no exercício pretérito do trabalho, mais especificamente do emprego assalariado legal, de acordo com a experiência dos modelos chamados bismarkianos ou meritocrático-contributivos.

Mantiveram-se fora do alcance do sistema de proteção social as populações não participantes do processo de acumulação. Contudo, isso não significou uma ausência de propostas em sua direção. Os projetos de modernização da economia e da sociedade no Brasil – o primeiro entendido como condição para o segundo – que se sucederam desde o fim da República Velha previam a integração dos pobres, em especial dos pobres urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado. Este modelo de gestão econômica da pobreza se projetava no futuro, com a promessa de sua incorporação progressiva ao mundo do trabalho regulado.

Dessa forma, também no Brasil, a ação social do Estado foi uma das respostas à questão social representada pela pobreza operária, disputando, ao menos desde a década de 1920, com outras alternativas, a gestão da questão social.[21] Se pudermos dizer que, na década de 1920, o país assistiu a uma crise da resposta liberal, ancorada na liberdade dos contratos, este processo não significou o esgotamento da alternativa econômica como resposta ao problema da pobreza. A instituição da política previdenciária implicou o reconhecimento do limite da resposta dada até então pelo mercado à questão social. O projeto modernizante dos anos 1930, renovado com o projeto desenvolvimentista, hegemônico entre os anos 1950 e 1970, sustentou, ainda no mesmo período, a proposta de inclusão dos demais segmentos da população. Estes projetos acenavam com a perspectiva futura de incorporação dos trabalhadores pobres não assalariados a uma situação de estabilidade no trabalho e acesso à proteção social via assalariamento.[22]

21. Gomes (1994).

22. Jaccoud (2002).

Sob a hegemonia de um projeto de bem-estar baseado no desenvolvimento da produção econômica nacional e na ampliação do assalariamento, a proteção social às populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado continuaria, durante o período entre 1930 e 1980, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público.[23] De fato, durante o governo Vargas, o Estado começa a organizar sua atuação no campo da assistência social, mas o faz de forma ambígua. A década de 1930 assiste à criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), formatando, de um lado, a influência das elites políticas no campo da assistência social, e de outro, assegurando a contribuição financeira do Estado às obras e entidades assistenciais.[24] Paralelamente, a filantropia é modernizada com o nascimento do Serviço Social, cujas escolas implantavam-se sob a coordenação da Igreja Católica.[25] Ambas as influências – a tradição católica da caridade e o dever moral da filantropia – foram marcantes na conformação de uma rede de ajuda e de assistência aos pobres, sobre a qual pouco atuavam ações de regulação do Estado e onde não se afirmava a responsabilidade pública.

Assim, no Brasil, e não só aqui, a história da intervenção social em prol dos pobres teve início em ações e instituições de caráter assistencial não-estatal, movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade. A força do projeto corporativo, que sinalizava com a incorporação futura dos segmentos não assalariados a um mercado de trabalho moderno e à proteção social que lhe estava vinculada pode ser também associada ao grande peso que o segmento filantrópico manteve entre nós. De fato, a ação estatal não se impôs senão parcialmente aos demais modelos de regulação social que lhe estava vinculada, num processo de coexistência entre regimes de regulação que ainda hoje se reproduz. Em seus traços gerais, o processo de construção da intervenção social junto aos pobres organizou-se em larga medida por meio de um aparato assistencial de origem privada, o qual contava com apoio estatal no campo do financiamento direto e indireto. A consolidação de um eixo de políticas públicas no campo da assistência social, ocorrida somente após a Constituição de 1988, é, assim, herdeira de uma ampla tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia, em função da qual deverá se instituir.

23. Mestriner (2001).

24. O Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) foi criado em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. O CNSS e a LBA têm sua história marcada pela imbricação entre os espaços públicos e privados. O CNSS organizava a política de subvenções federais às entidades beneficentes privadas, enquanto a LBA fez emergir uma intervenção paralela às obras religiosas de assistência, sem entretanto deslocar a ação assistencial para o campo estatal.

25. Carvalho (1982).

Paralelamente às políticas de seguro e de assistência social, o SBPS conta hoje com duas políticas de escopo universal, cujo acesso é garantido a toda a população, independentemente de condicionalidades de qualquer natureza: a saúde e o ensino fundamental. A identidade destas políticas como direito social garantido a todos os cidadãos é fruto de longa e tortuosa trajetória. A década de 1920 assistiu à emergência, no Brasil, tanto de uma questão da saúde pública[26] quanto de uma questão nacional da educação.[27] A criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública visava dar resposta a novas demandas sociais que vinham ancoradas em um projeto de construção nacional e de reafirmação da responsabilidade do Estado em relação às condições de vida da população.

A educação pode ser identificada como o mais antigo campo de ação social do Estado no Brasil. Em que pese o fato da organização de um sistema nacional de educação ter sido estruturado apenas após 1930, desde a Constituição de 1891 a educação primária é reconhecida como obrigatória. Entretanto, até 1960, o país terá um sistema classificado como dual e restrito: na Primeira República, escolas do povo *versus* escolas da elite; do período varguista até o período 1945-1964, educação para o trabalho *versus* educação voltada à formação geral. Será após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 que a expansão do sistema educacional será consubstanciada.

A política de saúde, a partir da década de 1930 e durante os cinqüenta anos que se seguiram, desenvolveu-se em dois diferentes níveis de intervenção. Enquanto avançava a ação estatal na implementação de políticas de combate a endemias e serviços de natureza preventiva, baseada no conceito de interdependência social no que se refere à doença transmissível, o acesso ao tratamento médico-hospitalar era garantido apenas para os trabalhadores do setor formal da economia, cobertos pelo sistema previdenciário. Não obstante a ampliação da cobertura do sistema previdenciário observada na década de 1970, e a conseqüente expansão no acesso aos serviços médico-hospitalares, é somente na década de 1980 que a saúde se converte em um direito do cidadão, passando a poder ser analisada, em conjunto com a política de educação fundamental, enquanto uma política universal, de caráter permanente, reconhecida como direito social vinculado à cidadania.

De fato, os anos 1980 significaram, para um conjunto de políticas sociais como as da Saúde e da Assistência Social, um período da ampla reformulação, com impactos importantes na própria organização do SBPS. A relevância da década advém da forte agenda reformista que então se constituiu tanto no que

26. Hochman (1998).

27. Aureliano e Draibe (1989).

se refere às políticas sociais quanto à própria questão social. Esta agenda foi impulsionada, de um lado, pelo movimento político em prol da redemocratização do país, em torno do qual mobilizavam-se amplos setores da sociedade e por meio do qual reorganizavam-se demandas sociais reprimidas desde 1964. De outro lado, a crise do milagre econômico fazia-se sentir, expondo os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que tange à dinâmica de inclusão dos setores mais desfavorecidos e contribuindo para a legitimação de um novo projeto social.

A retração econômica observada a partir da segunda metade dos anos 1970 ampliou, durante a década de 1980, a percepção de que a expansão da proteção aos riscos sociais desenhada pela política previdenciária assentava-se em um processo de expansão do assalariamento que já encontrava seus limites. A inclusão dos trabalhadores ligados ao setor informal da economia e daqueles vinculados à economia familiar urbana e rural permanecia como um desafio para uma política de proteção social ainda largamente fundamentada no princípio do seguro social e majoritariamente financiada por contribuições sociais. Para manter-se coerente com os princípios contributivos que a sustentavam, a Previdência Social oscilava entre a concessão de benefícios de valores extremamente baixos e a simples não-cobertura. Ao lado do reconhecimento dos limites da política previdenciária, consolidou-se ainda a interpretação de que tanto a regulação da pobreza pela filantropia, como sua superação via desenvolvimento econômico, eram insuficientes para responder a um fenômeno que passava a ser caracterizado no debate nacional como estrutural. Abria-se o terreno então para que a pobreza passasse a ser focalizada como tema próprio e prioritário da ação social do Estado.

A redemocratização, por sua vez, não apenas permitia a expressão de demandas reprimidas, como colocava mais uma vez ao país a necessidade de enfrentar o tema da igualdade que, apresentada no plano político, não podia mais a ele ficar restrita. Sob o impacto da luta pela ampliação da democracia, a questão da pobreza ganharia uma dimensão central. A reconstrução da cidadania pressupunha a afirmação da igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política face a qual se ancoraria a própria legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, recuperam-se os ideais universalistas como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Estruturada na afirmação da igualdade, a democracia pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. Conforme já formulou Procacci (1993), o debate social em torno da pobreza está no coração da democracia porque ali os pobres não podem não ser iguais.

A partir desse conjunto de preocupações estrutura-se um amplo debate sobre as políticas sociais que se incorporarão à agenda constituinte.[28] A Constituição de 1988 espelhará os ideais universalistas acoplados a uma idéia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades. Ela tentará superar um sistema marcado pelo autofinanciamento, excludente e não-distributivo, procurando instituir as bases para a organização de um sistema universal e garantidor de direitos.[29] O sistema que então emerge, em que pesem os inegáveis avanços, compõe-se ainda de políticas diferenciadas, organizadas a partir de distintos princípios de acesso, financiamento e organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogenias como das escolhas realizadas no campo político. Este será o objeto das próximas seções deste capítulo.

3 O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

Estudos desenvolvidos desde meados da década de 1980 vêm enfatizando que a importância do aparato institucional e do gasto público no âmbito das políticas sociais, assim como a abrangência de sua cobertura, justificariam uma análise sob a perspectiva de um sistema de proteção social.[30] Caracterizado como insuficiente, incompleto ou mesmo perverso, o SBPS tem sido objeto privilegiado de estudo, assim como campo das mais diversas proposições. Apesar do progressivo avanço de aspectos importantes das condições de vida no país expressos na melhoria

28. Segundo Vianna e Silva (1989), os eixos da agenda reformadora das políticas sociais eram: descentralização na execução, controle social das políticas e programas, integração das políticas, democratização do acesso aos bens públicos e universalização da Seguridade Social, tecnologias adequadas e maior comprometimento das fontes fiscais no financiamento.

29. De fato, no campo da proteção a riscos sociais, a Constituição procurou dar garantias de financiamento que pudessem sustentar a incorporação dos grupos sociais ainda excluídos daquela forma de cobertura. Este esforço foi consolidado em um sistema misto, cujo acesso se dá, no âmbito da Previdência Social, pela via da contribuição. Contudo, para ampliar a cobertura, a Constituinte flexibiliza as fontes de financiamento e formas de contribuição da Previdência Social, dando margem à inclusão dos trabalhador es rurais em regime de economia familiar. Paralelamente, a nova Carta Magna determinou a constituição de políticas de proteção de caráter não contributivo, a Assistência Social. Não houve porém a explicitação da cobertura obrigatória a todos os cidadãos, e a regulamentação de ambas as políticas afastou-as de um padrão mais integrado de proteção social que pudesse ser identificado em uma cobertura universal. Sobre a reestruturaçção do SBPS a partir da Constituição de 1988, ver Draibe (1989).

30. Em especial Aureliano e Draibe (1989) e Draibe (1998 e 2002) chamam a atenção, para efeito de reconhecimento do SBPS, para a existência de amplos programas de prestação de serviços básicos e de transferência de renda, relevância do gasto social público, enormes clientelas já cobertas, complexidade institucional destas políticas, assim como para a profissionalização das burocracias. Ver também Draibe, Castro e Azeredo (1991).

de certos indicadores sociais como expectativa de vida ou mortalidade infantil, a gravidade da situação social, como foi mostrado nos capítulos anteriores, reafirma a necessidade do debate sobre o escopo do SBPS.

Neste capítulo, entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um *sistema* menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX, um conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Deste modo, tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente.

Contudo, é preciso reconhecer que o estudo sobre o perfil atual do SBPS apresenta dificuldades não despezíveis. A primeira, já tratada aqui, refere-se à *diversidade da ação social do Estado*, tanto no que diz respeito à forma como à natureza das políticas sociais. A segunda remete ao fato de que o SBPS desenhado pela Constituição, e cuja grande inovação foi a afirmação da tese da necessidade da criação de um sistema integrado e articulado de políticas públicas no campo social, ainda está em processo de consolidação. A terceira diz respeito à sua implementação, que passou a sofrer, desde cedo, a *concorrência de outros projetos de intervenção social* baseados em princípios diferenciados de gestão da vida social. Examina-se a seguir mais de perto cada uma destas duas últimas ordens de dificuldades apontadas.

Quanto às reformas ocorridas no seio do Estado brasileiro em decorrência das determinações do novo texto constitucional, tem-se que estas apontavam para a construção de uma nova institucionalidade no campo das políticas sociais. A criação de novas garantias de proteção social, ao mesmo tempo em que exigiu esforços de reorganização das políticas então existentes, impeliu a construção de um conjunto novo de intervenções e instituições, levando o processo de reformas a se realizar em um universo marcado por grande heterogeneidade institucional. Simultaneamente, o processo de construção do novo sistema de proteção social implica a emergência de novas tensões, na medida em que se atribui ao Estado responsabilidades que não são todas referentes aos mesmos princípios de proteção social ou de regulamentação institucional. As diferentes problemáticas sociais enfrentadas pela Constituição relacionam-se com espaços distintos da vida social, respondendo a processos diferenciados de criação e recriação de vulnerabilidade e

risco. Assim, ao se refletir sobre o sistema de proteção social que emerge da Constituição de 1988, vai-se além da análise dos espaços abertos à ação estatal. Trata-se igualmente de refletir em que medida o campo da proteção social aberto pela nova Constituição provoca a construção ou reconstrução de eixos diferenciados de políticas sociais, em torno dos quais passam a se desenvolver políticas articuladas e tensões específicas.

No que se refere à última das dificuldades apontadas, tem-se que, ao lado do processo de reorganização do Estado brasileiro que deriva das determinações da Carta Constitucional, novos fatores atuam no sentido da construção de uma outra institucionalidade no campo das políticas sociais. Destaca-se o fato da agenda de reformas sociais ter sido renovada durante a década de 1990, seja em decorrência das restrições econômicas do período e sua conseqüente limitação orçamentária, seja ainda por influência de uma nova vertente no debate, a qual reivindica a necessidade de priorizar o combate à pobreza. Neste contexto, tomam corpo proposições de reformas em aspectos variados do SBPS, visando combater os chamados excessos do perfil atual do sistema, produtos da visão democrática e universalista que caracterizaram o texto Constitucional de 1988. Durante este período, emergiu assim uma nova agenda política que radicaliza o diagnóstico da gestão da pobreza, elevando-a ao *status* de principal, senão único, objetivo legítimo da política pública no campo social.[31] É bem verdade que, desde a década de 1980, ao mesmo tempo em que tinha início um ciclo de reformas dos programas sociais brasileiros, avançava a crítica à legitimidade da proposta de incorporação social pela via dos direitos sociais. Reforçava-se novamente a interpretação que assenta na trajetória profissional a responsabilidade pela proteção social e pelo acesso a grande parte dos bens e serviços sociais. Entretanto, diferentemente do antigo modelo, a nova proposta distancia-se de um projeto de expansão da proteção social fundada no assalariamento, e apóia-se na velha idéia da suficiência do mercado para a garantia de proteção social à parcela majoritária da população.

Tendo em vista enfrentar tais dificuldades, a estratégia aqui adotada é examinar a trajetória recente do SBPS pelas linhas organizadoras que o atravessam, aqui chamadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais.[32] A identificação destes eixos ancora-se tanto na leitura histórica empreendida nas seções anteriores como no levantamento de certas características institucionais específicas ao caso brasileiro, a ser realizado nas próximas seções, visando permitir o resgate das diferentes modalidades de intervenção que hoje se agrupam no SBPS. O reco-

31. Ver, a respeito, Theodoro e Delgado (2003).

32. Draibe (2003) já havia avançado neste caminho. Ali identifica cinco pilares na organização do SBPS: universal, seletivo/focalizado, contributivo, provisão privada com subsídio público, e provisão puramente privada.

nhecimento das origens diferenciadas de tais políticas permitirá ainda ampliar a capacidade de identificar contradições e tensões entre estes conjuntos de políticas, assim como no interior de cada uma delas, fruto tanto das enormes mudanças sociais que sofreu o país ao longo dos últimos setenta anos como da ampliação das tarefas que passaram a ser atribuídas ao Estado brasileiro no período.[33]

A partir deste recorte analítico e destacados os princípios de acesso, pode-se observar a existência de quatro diferentes grupos de políticas sociais: *i)* políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho; *ii)* políticas que se agrupam em torno do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza; *iii)* políticas que se agrupam em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social; e *iv)* políticas que se agrupam em torno do Eixo da Infra-Estrutura Social. Uma fotografia do quadro da ação social do Executivo federal no Brasil, estruturado em torno dos quatro eixos de ação do Estado, pode ser observada no quadro 1.[34]

33. É importante lembrar que a análise aqui realizada não tem como foco a integralidade do SBPS, mas apenas aquela parte que está sob responsabilidade do Executivo federal. A presença desta esfera de governo – como regulador, gestor e financiador – é bastante variável a depender da política em questão. Com efeito, uma série de fatores contribui para explicar esta situação, mas o destaque cabe ao significativo processo de descentralização das políticas sociais levado a cabo no período pós-1988. Assim, no caso da Saúde, e da Educação nos níveis fundamental e médio, embora boa parte dos gastos seja de responsabilidade de estados e municípios, se reconhece a existência de uma política nacional, que se espraia para o país a partir de uma orientação que em ana da esfera federal. Na Assistência Social, embora a esfera federal ainda responda pela maior parte dos gastos, já que os principais programas giram em torno de transferências diretas de renda – constitucionais ou não –, o fato é que as ações em serviços são há muito executadas de forma descentralizada por estados e municípios, diretamente ou por meio de entidades privadas. No que se refere à Habitação e Saneamento, a esfera municipal aparece como a grande responsável pela execução dos gastos, ainda que, do ponto de vista do financiamento, elas estejam em grande medida na dependência de recursos provenientes de fundos geridos em nível federal. A política de Previdência Social Básica (RGPS), a qual inclusive responde pela maior parte dos gastos sociais efetivos, é realizada a partir do nível federal de governo, o que, de resto, garante certa robustez à escolha metodológica de se abordar aqui aquela parcela do SBPS que se organiza e se implementa a partir do âmbito federal.

34. Cabe ressaltar que o uso desta classificação não significa a adoção de uma grade estática de leitura, mas sim a proposição de uma análise da situação atual. Isto porque as transformações que marcam a evolução das diferentes políticas podem acarretar, a médio ou longo prazo, uma reclassificação das políticas dentro da grade proposta ou mesmo a reconfiguração dos eixos estruturantes. Vale destacar também que a identificação dos eixos e, dentro deles, das políticas, não pretende substituir outros esforços analíticos neste campo, mas apenas complementá-los. Entende-se que tal grade de leitura pode contribuir para o esforço de entendimento acerca da ação social do Estado, permitindo o reconhecimento de tendências diferenciadas que se desenvolvem no interior do SBPS. Estas tendências dizem respeito não apenas a princípios organizadores, mas repercutem também em outros aspectos, como a divisão de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, as fontes de financiamento e o comportamento do gasto social. Conforme já foi colocado aqui, a classificação e a análise por eixos estruturantes das políticas sociais permite ainda revelar as tensões que existem no interior de cada eixo de políticas. Um

QUADRO 1
Brasil: abrangência da ação social do Estado em âmbito federal

Eixos estruturantes	Principais políticas sociais, por área de atuação do GSF[1]
Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural)
	2. Previdência e benefícios a servidores da União (militares e estatutários)
	3. Políticas de apoio ao trabalhador[2]
	4. Organização agrária e política fundiária
Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social
	6. Alimentação e nutrição
	7. Ações de Combate à Pobreza/transferência de renda
Direitos Incondicionais de Cidadania Social[3]	8. Saúde
	9. Ensino Fundamental
Infra-Estrutura Social	10. Habitação
	11. Saneamento

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.
Notas: [1]Ano de Referência: 2002. Segue critério de organização do Gasto Social Federal (GSF), por área de atuação, segundo metodologia desenvolvida e utilizada na Disoc/Ipea. A respeito, ver Castro et alii (2004).
[2]Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um sistema público de emprego.
[3]Considera-se aqui o ensino fundamental como a única política de educação plenamente inserida no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social. Com relação ao ensino médio, superior e profissional, nos quais se concentra a maior parte dos gastos federais em educação, a rigor, estes não atendem aos critérios usados para classificar as políticas neste Eixo da Cidadania Social.

Considera-se aqui que compõem o Eixo do Emprego e do Trabalho aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Estas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que desde a Constituição de 1988 seja possível identificar o fortalecimento institucional de um outro conjunto de políticas que tem no trabalho não-assalariado um critério de elegibilidade a programas e ações governamentais.

O Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. Em seu formato original, este conjunto de políticas e programas governamentais foi marcado

exemplo nítido é o caso da Seguridade Social. Visando articular as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, a Constituição de 1988 instituiu a Seguridade Social, implicando não apenas o reconhecimento de uma série de direitos sociais e princípios comuns quanto a seus objetivos e bases de financiamento, como também lançando alicerces para a construção de institucionalidades específicas como o Orçamento da Seguridade Social ou do Conselho Nacional da Seguridade Social – que funcionou até 1999, quando foi extinto. A análise das políticas sociais por eixos estruturantes não pretende minimizar a importância da análise do sistema de Seguridade Social, mas, ao contrário, acrescentar-lhe elementos, visando resgatar os princípios diferenciados e as motivações específicas de natureza histórica e institucional que organizam as distintas políticas que buscam se integrar sob a Seguridade Social.

por grande fragmentação e descontinuidade nas ações. É no período de democratização que estes programas começam a ganhar densidade institucional, consolidando-se, na década de 1990, uma política nacional de assistência social. Contudo, esta ainda se estrutura predominantemente sobre sua característica sempre dominante: o acesso a benefícios pela via da necessidade.

O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação tanto à regulação do mundo do trabalho quanto à condição de necessidade. Estas políticas, cuja garantia de *acesso* é incondicional e se baseia no reconhecimento de certos direitos sociais mínimos do cidadão, assumem um caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de determinados serviços públicos. Denomina-se este eixo Direitos Incondicionais de Cidadania Social. Na Saúde, é considerada obrigação do Estado a garantia universal de acesso aos seus serviços. Na Educação, a Constituição de 1988 afirmou a universalidade do ensino fundamental. Estas duas políticas distinguem-se ainda pela co-responsabilidade das três esferas de governo. De fato, tanto o SUS como o Ensino Fundamental estão sob a responsabilidade das esferas municipais e estaduais, cabendo ao governo federal a regulação geral, bem como responsabilidades complementares em relação ao financiamento e à implementação de programas de apoio e provisão de certos serviços.

Finalmente, o quarto eixo, estruturado em torno das chamadas políticas de Infra-Estrutura Social, é formado por políticas sociais de natureza diversa como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, que encontraram apenas tardiamente seu reconhecimento na Carta Constitucional. Este último grupo reúne políticas reconhecidas por sua relevância social, mas às quais nenhuma garantia legal de acesso foi ainda associada. Muito embora se possa localizar a origem social da área de habitação nos programas residenciais de alguns Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e da área de saneamento nas primeiras ações estatais no campo da saúde pública, o fato é que ambas apenas se estruturaram institucionalmente durante o regime militar, então marcadas como instrumentos de aceleração do crescimento econômico. Não obstante as tentativas recentes (pós-1995) para aproximar as políticas federais de habitação e saneamento de objetivos socialmente mais redistributivos, ainda vigoram obstáculos de ordem institucional e financeira que dificultam o reconhecimento destas políticas no campo das políticas sociais.

Uma vez feita esta apresentação geral, as próximas seções procurarão mostrar um quadro atual, mas não exaustivo, das principais políticas sociais sob responsabilidade do governo federal, agrupadas segundo os quatro eixos analíticos aqui mencionados. Serão considerados os principais programas, sua importância no que se refere ao gasto social federal, e alguns indicadores

de cobertura da população, tendo em vista benefícios monetários, serviços ofertados e beneficiários atendidos. Em seguida, serão discutidas algumas das tensões que, segundo o ponto de vista dos autores deste capítulo, estão no centro dos debates atuais sobre os problemas concernentes a cada um dos eixos de políticas delineado.

4 POLÍTICAS ORGANIZADAS COM BASE NO EIXO DO EMPREGO E DO TRABALHO

Conforme já discutido, a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho em um ambiente de relações de produção crescentemente capitalistas constituiu-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social.[35]

Na seqüência, procurar-se-á mostrar que a ênfase principal do conjunto de políticas organizadas em função do emprego recaiu, historicamente, sobre a montagem de relações institucionais entre o mundo do assalariamento formal e a Previdência Social. Ademais, o ambiente urbano preponderou largamente sobre o rural como foco das políticas públicas de proteção previdenciária. Nesse sentido foram tardios e, até a efetivação dos dispositivos constitucionais de 1988, incipientes, não apenas a expansão da proteção previdenciária ao trabalhador rural, como também o conjunto de políticas voltadas ao enfrentamento das questões agrária e fundiária. O caráter tardio e incipiente – sobretudo em termos de sua expressão orçamentária relativa – também está presente nas políticas clássicas de apoio ao trabalhador, tais como o seguro-desemprego, a (re)qualificação profissional, a intermediação de mão-de-obra e a concessão de microcrédito produtivo.

Após uma breve recuperação histórica da montagem do núcleo central de políticas fundadas no Emprego, serão focalizados aspectos de sua abrangência (dimensão do gasto social e cobertura física) e principais tensões entre o arcabouço institucional dominante e a realidade atual dos mundos rural e urbano do trabalho no Brasil.

4.1 Estruturação histórica das políticas centradas no Emprego

Como o demonstra grande parte da experiência internacional, e também o caso brasileiro, a formação dos sistemas de proteção social respondeu à necessidade de regular as relações capital-trabalho durante as fases de atividade e inatividade dos trabalhadores. Em outros termos, esteve originalmente vinculado à regulamentação do mercado de trabalho e à concomitante estruturação da Previdência Social.

35. Denomina-se aqui regulação do trabalho a síntese dos processos de estruturação e regulamentação do mercado laboral, tal qual definidos no capítulo 4 deste livro.

No Brasil, pode-se dizer que a institucionalização do SBPS tem início com a Lei Eloy Chaves (1923), que funda, por intermédio das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), um modelo de proteção social (previdenciária e médico-assistencial) organizado por empresa. Este sistema evolui, nos anos 1930, para a montagem de um sistema corporativista de relações de trabalho, no qual a proteção previdenciária é organizada por categorias profissionais. Consolidada com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a política previdenciária de seguro social estruturou-se como produto da solidariedade intergeracional, pela qual gerações em atividade provêem os benefícios das gerações já em inatividade.[36]

Tal movimento ocorre sob comando do Estado, numa fase de intensa produção legislativa no campo social e do trabalho, que culminou com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.[37] Todo este conjunto de regulamentações ajuda a transformar o *status* da questão social no país. Trata-se agora, em grande medida, de como regular o mundo do trabalho, associando ao assalariamento garantias no campo da proteção social. A proteção social prestada pelos IAPs expandia-se para além da dimensão previdenciária, com cobertura dos riscos tradicionais de incapacidade, velhice ou morte. Eram prestados aos segurados serviços de assistência médico-hospitalar, além de intervenções no campo da habitação e da alimentação, por meio das carteiras hipotecárias dos IAPs e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Mas cabe ressaltar que, fora do âmbito de cobertura dos IAPs, nenhuma outra ação de peso no campo da prestação de serviços de saúde, alimentação ou habitação foi desenvolvida na esfera pública até meados da década de 1960.

A mudança da política previdenciária que teve início em 1960 com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) é aprofundada a partir de 1964, com o conjunto de reformas que ganham corpo no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Cabe destacar a extinção do SAPS, a eliminação da ação previdenciária no campo da habitação e a unificação institucional dos IAPs em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social

36. Os institutos eram financiados por empregados e empregadores, além de contarem com uma contribuição pública nem sempre honrada pelo Estado. Cada IAP recebeu uma regulamentação específica, implicando benefícios e contribuições distintas, reflexo do poder de negociação de cada categoria. Sobre as diferenças entre os regimes de benefícios e contribuições nos diversos institutos, ver Oliveira e Teixeira (1989) e Malloy (1986).

37. Deste período, é importante mencionar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931, a instituição da Carteira de Trabalho obrigatória em 1932, o início da transição do modelo previdenciário por empresa (Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs) para o modelo por categoria profissional (IAPs) em 1933, e a instituição do salário mínimo em 1940.

(INPS). Em 1966 ocorreu ainda a incorporação à Previdência do seguro contra acidentes de trabalho e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma alternativa ao seguro-desemprego, em troca do estatuto da estabilidade no emprego.[38] Outra inovação importante foi a criação, em 1970, do PIS (Programa de Integração Social), uma tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional.

Em suma, se é verdade que a política social se define por ordenar "*escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente*" (Santos, 1987, p. 37), pode-se afirmar que, entre 1930 e 1980, no campo da ação social do Estado, vigora um princípio de justiça fundado na lógica da proteção do trabalhador assalariado. A legitimidade desta política deve ser levada em conta ao se buscar explicar a sua longa permanência em um quadro de ampliação das demandas por justiça social. Esta política nasceu dirigida para enfrentar o problema da integração social da classe trabalhadora urbana; e é o que ela, em larga medida, ainda faz.

Contudo, a partir do início da década de 1970, a Previdência Social passa a sofrer reformas no sentido da ampliação da população coberta, algumas das quais incorporaram critérios que indicavam um certo afrouxamento do vínculo contributivo. Em 1972 e 1973, foi estendida a cobertura previdenciária aos trabalhadores autônomos e domésticos. Entretanto, esta extensão foi fiel ao princípio contributivo, reafirmando a identidade desta política como seguro social. O reduzido impacto redistributivo inerente à lógica do sistema previdenciário impunha uma barreira ao acesso dos trabalhadores não-formais.[39]

Uma via mais promissora de reformas foi aberta nos anos 1970 com duas medidas que alteraram, ainda que de maneira parcial, a fidelidade ao princípio contributivo tradicional: a instituição do Prorural/Funrural (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural) em 1971 e a criação da Renda Mínima Vitalícia (RMV) em 1974. O Prorural/Funrural permitiu a concessão de aposentadorias e pensões para trabalhadores da economia familiar rural sem a exigência de contribuições passadas. Era financiado a partir de uma

38. A respeito, ver Ferrante (1978).

39. Para se ter uma idéia, no caso dos trabalhadores domésticos, o número de contribuintes salta de 350 mil para 790 mil entre 1973 e 1988. Em termos percentuais, essa cobertura significou um salto modesto em relação ao total de contribuintes da Previdência Social no período: de 2,9% em 1973 para 3,2% em 1988. No caso dos trabalhadores autônomos, o número de contribuintes passa de 911 mil em 1973 para algo como 1,9 milhão em 1988. Em termos percentuais, isto representou um avanço também modesto frente ao co njunto de contribuintes: de 7,8% em 1973 para apenas 7,9% em 1988. Comparativamente, basta verificar que o universo de trabalhadores assalariados contribuintes passou de pouco mais de 10 milhões em 1973 para a casa dos 23 milhões em 1988. Para maiores informações acerca da evolução do número de contribuintes da Previdência Social brasileira, ver Andrade (1999).

contribuição incidente sobre a folha de salário das empresas do setor urbano, mediante a qual se instituía uma transferência de renda para o Funrural. Este programa pode ser entendido como uma resposta tardia a uma nova questão social que se afirmara no país no final dos anos 1950: a chamada questão camponesa, estruturada em suas duas vertentes, a do acesso à terra e a da regulamentação do trabalho assalariado, ambas colocando em questão a natureza e o processo de acumulação no meio rural.[40]

Já a RMV, em que pese pertencer a uma configuração diferente de políticas, repete a inovação do Prorural/Funrural no que se refere à busca de novas fontes de custeio. A RMV visava oferecer um benefício a pessoas idosas ou inválidas carentes que já tivessem contribuído ao menos durante 12 meses com a Previdência Social. Apesar da exigência de contribuições passadas, este programa tinha fraca aderência à lógica contributiva. É importante ressaltar que a RMV se assentava na exigência de realização de um trabalho pretérito pelo público-alvo e sua comprovação por meio de contribuições à Previdência, como também na legitimidade, típica do campo assistencial, da defesa dos pobres reconhecidamente inaptos para o trabalho (no caso, idosos de mais de 70 anos e inválidos).

Nos anos 1980, na esteira da redemocratização do país, as inovações institucionais ficam por conta da criação, ainda antes da Constituição de 1988, do Finsocial em 1982, embrião da atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e do seguro-desemprego em 1986, embora ainda sem vinculação orçamentária específica. Não obstante a produção legislativa do período, as dinâmicas econômica e demográfica viriam a comprometer as virtualidades do modelo vigente de proteção social (modelo meritocrático-contributivo), num contexto de emergência de uma *nova* questão social em que a mobilidade ascendente se estanca. No âmbito do mercado de trabalho, ela toma a forma da desestruturação do emprego formal e do aumento das desigualdades socioeconômicas, e, no âmbito da proteção previdenciária, se materializa no aumento da razão de dependência entre segurados e contribuintes, situação que compromete, no tempo, o financiamento do sistema.

Entre 1988 e 2002, período compreendido entre a nova Constituição e o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a relação entre o mundo do trabalho e a Previdência Social seria marcada por eventos contraditórios. De um lado, por um certo avanço social trazido pela extensão de benefícios previdenciários (mormente a previdência rural) e pelo início da

40. Soares (1982) e Jaccoud (1990).

montagem de programas ligados ao chamado Sistema Público de Emprego (ampliação do seguro-desemprego, reativação do serviço de intermediação de mão-de-obra, fortalecimento das funções de qualificação profissional e criação de mecanismos de concessão de microcréditos produtivos). De outro lado, por reformas constitucionais e novas estratégias de ação do Estado no campo das políticas previdenciária (reforma do regime geral urbano e do regime próprio dos servidores públicos) e trabalhista (desregulamentação de itens importantes da legislação laboral) que ainda não se mostraram eficazes nem para aumentar a cobertura da previdência básica, tampouco para combater o quadro de heterogeneidade que marca o mundo do trabalho no Brasil.

Neste período, marcado por uma instabilidade persistente dos fundamentos da macroeconomia – a despeito da relativa estabilidade monetária – e por um grande endividamento do setor público estatal, haveria certa deterioração das condições intergeracionais de sustentação do modelo de proteção social meritocrárico-contributivo. Este aspecto, que se manifesta num aumento potencial da desproteção previdenciária futura para trabalhadores situados no espaço urbano, dependentes de relações de trabalho em geral não-contributivas e portanto não reconhecidas pelo Estado para fins previdenciários, torna relevante o estudo da abrangência atual e principais tensões das políticas centradas no Eixo do Emprego e do Trabalho, tal qual abordado na seqüência.

4.2 Abrangência atual e tensões das políticas centradas no Emprego e no Trabalho

No caso brasileiro, é possível agrupar sob o rótulo das políticas de proteção social ligadas ao emprego e ao trabalho as seguintes políticas, conforme o quadro 2: *i)* previdência social (regimes urbano e rural); *ii)* previdência e benefícios aos servidores públicos (militares e estatutários); *iii)* políticas de apoio ao trabalhador (abono salarial, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, crédito para geração de emprego e renda, benefícios especificamente dirigidos aos servidores públicos); e *iv)* políticas ligadas à organização agrária (assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, crédito para agricultura familiar) e à política fundiária (gerenciamento da estrutura fundiária e gestão da política de desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária). Este conjunto de políticas e programas governamentais não esgota a totalidade da ação social do Estado no campo do emprego e do trabalho, mas fornece uma aproximação suficiente e bastante representativa.

QUADRO 2
Brasil: abrangência da ação social do Estado em âmbito federal
Políticas organizadas com base no eixo do Emprego e do Trabalho[1]

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais Programas
Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica – RGPS	46,3	1.1 RGPS – Urbano 1.2 RGPS – Rural
	2. Previdência e benefícios a servidores da União[2]	20,3	2.1 Regime Próprio de Militares 2.2 Regime Próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de proteção ao trabalhador[3]	4,4	3.1 Valorização do Servidor Público 3.2 Abono e Seguro-Desemprego 3.3 Intermediação e Qualificação Profissional 3.4 Geração de Emprego e Renda
	4. Organização agrária e política fundiária	1,3	4.1 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.2 Pronaf: Agricultura Familiar 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária
	Subtotal	**72,3**	

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.
Notas: [1]Ano de referência: 2002. Inclui todas as formas de trabalho e de emprego: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para autoconsumo; trabalho não remunerado.
[2]Diz respeito, majoritariamente, a benefícios previdenciários.
[3]Diz respeito ao conjunto de políticas que definem, tradicionalmente, um sistema público de emprego.

De antemão, é preciso esclarecer que o núcleo central das políticas deste eixo – em termos institucionais e financeiros – está formado pelo regime urbano de previdência social (RGPS-urbano) e pelos programas Abono Salarial e Seguro-Desemprego, todos detentores por substrato último a vinculação (presente ou pretérita) dos beneficiários ao sistema de assalariamento formal no mercado de trabalho. Este foi e continua sendo o princípio organizador fundamental das políticas sociais brasileiras voltadas aos trabalhadores ativos e à população inativa. Também se poderia agregar a este núcleo de políticas aquelas de cobertura previdenciária e de benefícios aos servidores públicos (militares e estatutários), na medida em que a relação de trabalho dominante neste caso toma a forma do assalariamento legal.[41]

41. Esta é uma opção metodológica freqüente, porém não consensual. Embora haja elementos a justificar um tratamento diferenciado aos servidores do Estado, excluindo-os, por exemplo, do cômputo final dos gastos ditos sociais, optou-se por mantê-los como parte integrante das políticas públicas estruturadas em torno do emprego porque esses trabalhadores, a despeito do regime jurídico próprio que os regem, compartilham com os trabalhadores do setor privado uma série de obrigações e direitos de natureza social. Entre outros, os servidores do Estado recebem proventos sobre os quais incidem contribuições sociais próprias, possuem regimes de aposentadorias, pensões e alguns outros benefícios sociais derivados da sua condição de trabalhadores etc. Para efeitos deste texto, portanto, não cabe entrar em maiores detalhes acerca das especificidades que envolvem a questão do emprego público.

Em adição às políticas que têm no emprego assalariado formal o seu eixo estruturante, cabe destaque àquelas que se pautam por relações de trabalho de outra natureza, como por exemplo o assalariamento informal e a auto-ocupação como categorias dominantes. Como observado nos capítulos anteriores deste livro, estas categorias, pertencentes ao mundo da informalidade urbana e da subsistência rural, constituem a maioria da população em idade ativa do país. Não obstante, ainda grassa um grande vazio de proteção previdenciária para este contingente massivo de população, sobretudo porque a maior parte ou não possui capacidade contributiva ou está inserida em relações de trabalho que não garantem o horizonte temporal mínimo de contribuições exigidas pelas novas regras do sistema previdenciário urbano. É neste contexto que ganham relevância as políticas públicas centradas não exatamente no emprego, mas fundamentalmente no trabalho, tendo em vista a sua natureza heterogênea e complexa no Brasil.

Neste rol, a principal inovação institucional do período recente parece ter sido a implementação do subsistema rural de previdência social (RGPS-rural). Na medida em que se inscreve como benefício previdenciário – ao invés de assistencial –, ele se legitima pelo exercício pretérito de um trabalho socialmente útil, ainda que não-assalariado.

Outra inovação importante do período diz respeito ao conjunto de programas de apoio ao trabalhador que também não exigem vinculação formal ao mercado de trabalho, realizando-se pela intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcréditos produtivos a pequenos empregadores, empresas familiares, autônomos ou simplesmente pessoas interessadas em começar pequenos empreendimentos.

Por fim, mas não menos importante, estão as políticas aqui classificadas como de organização agrária e fundiária. Embora tenham como fulcro a questão da função social da propriedade da terra, considera-se aqui que as ações de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, crédito para agricultura familiar, gerenciamento da estrutura fundiária e desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária, entre outras, são indissociáveis da questão do trabalho em suas várias e heterogêneas formas. Ou seja, é a garantia do trabalho para a reprodução social das populações rurais contempladas com recursos institucionais e financeiros das políticas agrária e fundiária que justificam e legitimam a inclusão deste conjunto de programas e ações governamentais no eixo das políticas do emprego e do trabalho.

A mera existência deste amplo conjunto de políticas centradas no eixo do Emprego e do Trabalho não garante, contudo, nem o atendimento integral da população-alvo desprotegida, tampouco a eliminação de tensões próprias a cada desenho operacional e de financiamento, aspectos que serão considerados a seguir para cada bloco de políticas.

Tendo ainda como referência o quadro 2, é possível verificar o percentual médio do Gasto Social Federal (GSF) realizado em cada política deste eixo do Emprego e do Trabalho. Inicialmente, observa-se que foram responsáveis por 72,3% de todo o GSF no período 1995-2002. Destaca-se, neste conjunto, a política de previdência social, núcleo central de qualquer sistema abrangente de proteção, que somou 66,6% do GSF. Os gastos referentes às políticas de proteção ao trabalhador – em sua maior parte destinados ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego –, por sua vez, corresponderam a 4,4% do GSF, enquanto as políticas ligadas à organização agrária representaram 1,3%.

Estas informações fornecem uma medida quantitativa acerca da importância relativa das políticas previdenciárias no conjunto das políticas sociais brasileiras. Não é desprezível a informação de que a maior parte dos 66,6% de GSF com previdência no país seja autofinanciável, já que é atrelada à lógica contributiva que está na base de organização deste eixo de proteção social.[42] Para fins analíticos, é ainda necessário distinguir o RGPS do regime de previdência dos servidores da União. O RGPS (urbano e rural) é responsável por 46,3% de todo o GSF no período estudado, enquanto 20,3% destes gastos são destinados ao pagamento de benefícios vinculados aos regimes jurídicos próprios dos militares e funcionários públicos estatutários.[43]

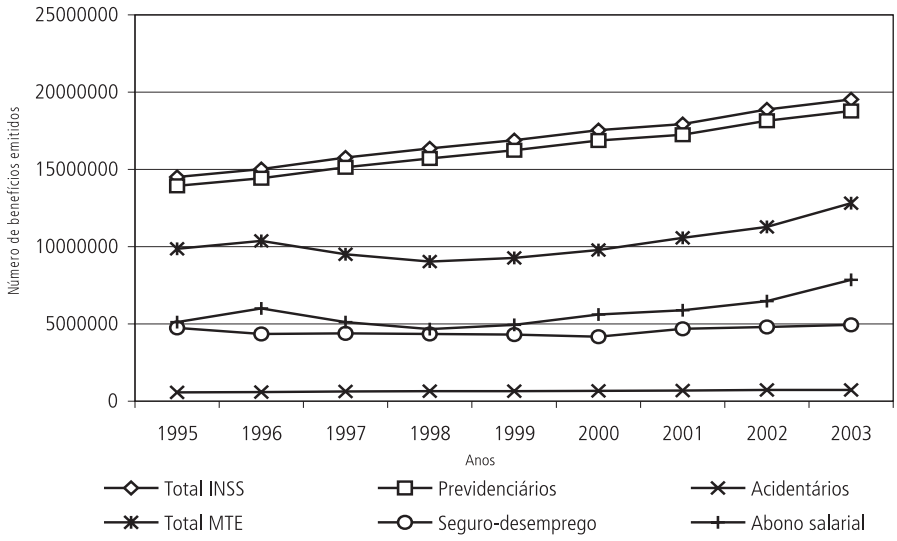
Para complementar as informações sobre a composição do GSF, apresenta-se, no gráfico 1, informações relativas à evolução dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (benefícios previdenciários e acidentários) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE: seguro-desemprego e abono salarial), entre 1995 e 2003.

Em linhas gerais, as informações contidas no gráfico 1 permitem evidenciar uma expansão em termos absolutos do número de benefícios ao longo do período. A tendência de expansão dos benefícios é crescente tanto para o total de benefícios emitidos pelo INSS como para o total de benefícios concedidos pelo MTE, ainda que o ritmo de concessão de benefícios seja maior no primeiro caso, o que simplesmente indica que os fatores que determinam as concessões dos benefícios são diferentes em cada área de atuação.

42. Sobre aspectos ligados diretamente à questão do financiamento das políticas sociais brasileiras, ver o capítulo 7 deste livro.

43. Em adição à nota de rodapé nº 41 deste capítulo, é preciso esclarecer que, embora seja controversa a inclusão dos gastos com servidores públicos no cômputo total dos gastos sociais da União, optou-se por fazê-lo de modo a respeitar a metodologia de análise do GSF desenvolvida pelo Ipea. A respeito, ver Fernandes et alii (1998) e Castro et alii (2003).

GRÁFICO 1
Brasil: benefícios emitidos pelo INSS e MTE, segundo a espécie, 1995-2003



Fonte: MPAS e MTE, Registros Administrativos. Elaboração: Disoc/Ipea.

No que se refere aos benefícios anuais emitidos pelo INSS, nota-se de maneira clara pela tabela 1 que o seu comportamento geral se explica fundamentalmente pela expansão dos benefícios previdenciários (aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade e outros de menor importância), que passaram de 13,9 milhões em 1995 para 15,7 milhões em 1998 e 18,1 milhões em 2002. Além do movimento demográfico natural de incorporação de novos beneficiários, a expansão previdenciária da década de 1990 também refletiu um conjunto de alterações institucionais importantes, entre as quais se destacam a implementação da Previdência Rural a partir de 1992 e a antecipação de aposentadorias motivada pela primeira reforma da previdência em 1998.[44]

44. Uma discussão mais pormenorizada sobre os determinantes do gasto social previdenciário pode ser vista no capítulo 6 deste livro.

TABELA 1
Brasil: tipo e quantidade de benefícios previdenciários emitidos, 1995/2002
Posição em dezembro

Grupos de espécies	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	% s/total
Total	14.507.249	15.029.404	15.767.298	16.355.798	16.897.117	17.531.161	17.927.697	18.872.666	100,0
Previdenciários	13.934.776	14.437.968	15.143.502	15.714.300	16.244.486	16.862.131	17.241.462	18.152.683	96,1
Aposentadorias	9.136.704	9.469.223	9.995.036	10.445.193	10.860.219	11.191.255	11.394.917	11.787.050	63,4
Tempo de contribuição	2.319.869	2.591.991	2.972.022	3.182.979	3.283.478	3.350.935	3.390.616	3.499.591	14,8
Idade	4.786.846	4.843.234	4.952.758	5.147.524	5.373.000	5.589.251	5.720.992	5.940.291	25,5
Invalidez	2.029.989	2.033.998	2.070.256	2.114.690	2.203.741	2.251.069	2.283.309	2.347.168	10,4
Pensões por morte	4.235.420	4.394.420	4.585.501	4.714.454	4.872.300	5.030.850	5.156.957	5.355.594	23,1
Auxílios	527.517	541.140	526.268	512.736	467.354	501.598	587.509	864.233	2,7
Doença	520.018	532.516	516.092	506.254	460.388	492.084	574.313	849.074	2,7
Reclusão	7.445	8.385	9.255	4.798	4.200	5.796	8.607	9.119	0,0
Acidente	54	239	921	1.684	2.766	3.718	4.589	6.040	0,0
Outros	35.135	33.185	36.697	41.917	44.613	138.428	102.079	145.806	0,3
Salário-Família[1]	639	4	11	6	7	3	3	1	0,0
Salário-Maternidade[2]	14.895	20.214	27.094	34.175	38.176	132.862	97.112	141.719	0,3
Abono de permanência[3]	18.978	12.422	9.092	7.209	5.933	5.136	4.580	3.751	0,0
Vantagem de servidor	623	545	500	527	497	427	384	335	0,0
Acidentários	572.473	591.436	623.796	641.498	652.631	669.030	686.235	719.983	3,9
Aposentadoria por invalidez	85.168	88.748	94.415	98.789	104.432	110.963	116.133	123.506	0,6
Pensão por morte	118.562	121.453	124.397	126.249	127.817	128.841	129.292	130.206	0,8
Auxílios	368.743	381.235	404.984	416.460	420.382	429.226	440.810	466.271	2,5
Doença	65.101	72.605	79.495	82.688	77.347	77.144	84.122	106.639	0,5
Acidente	197.503	210.110	225.489	235.570	244.974	253.760	258.961	263.442	1,4
Suplementar	106.139	98.520	100.000	98.202	98.061	98.322	97.727	96.190	0,6

Fonte: MPAS, Registros Administrativos. Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1]As informações referentes à espécie 71, salário-família previdenciário, não estão incluídas. A partir de novembro de 1996 os salários-família estatutários cessaram, considerando seu valor irrisório (R$ 0,15) e dado que a maioria dos beneficiários estava recebendo pensão por morte.

[2]Até a Lei nº 9.876, de 26/11/99, eram consideradas apenas as trabalhadoras avulsas, as empregadas domésticas e as seguradas especiais, pois estas recebiam o benefício diretamente da Previdência Social. As demais seguradas empregadas tinham o benefício pago pela empresa, e não constavam, portanto, dos sistemas de benefícios.

[3]As concessões de benefícios das espécies 47 e 48 foram extintas, respectivamente, pela Medida Provisória nº 381, de 7/12/93, regulamentada pela Lei nº 8.870, de 15/4/94, e pela Lei nº 8.213/91.

Apesar de as informações sobre a evolução do número de benefícios, bem como sobre a composição do GSF, serem valiosas em si mesmas, pouco elucidam sobre o estado da cobertura social da política previdenciária. A tabela 2 fornece um cálculo de cobertura ou de proteção previdenciária para a população ocupada de 16 a 59 anos de idade, tendo o ano de 2002 como referência.

A informação que aqui interessa destacar mostra que algo como 61,7% da população ocupada entre 16 e 59 anos estaria segurada por um dos regimes de proteção previdenciária oficial: RGPS urbano (42,1%), RGPS rural (10,9%) ou regimes próprios de militares e funcionários públicos estatutários (6,8%).[45] Com base em dados estatísticos extraídos da PNAD-2002, Schwarzer, Paiva e Santana (2004) mostram haver 29,7 milhões de contribuintes vinculados

45. Para chegar a 61,7% de cobertura, é preciso considerar também 1,9% de trabalhadores ocupados que se declaram na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) não-contribuintes, mas beneficiários do sistema previdenciário. Excluindo-os, tem-se na verdade uma taxa de cobertura em torno de 59,8% da população ocupada entre 16 e 59 anos.

Livro Questao Social.indb 208 1/6/2009 14:31:38

ao RGPS-urbano e cerca de 7,7 milhões vinculados ao RGPS-rural, estes na condição de segurados especiais. Juntas, ambas as categorias representaram 53% da população ocupada entre 16 e 59 anos em 2002. Somando-se a estes cerca de 4,8 milhões de contribuintes pertencentes aos regimes próprios dos funcionários públicos estatutários e militares, tem-se então 59,8% de vinculação direta entre a população ocupada e o sistema previdenciário de proteção social. O déficit de cobertura para o total da população ocupada seria, portanto, de 38,3% ou cerca de 27 milhões de pessoas ocupadas entre 16 e 59 anos.[46]

TABELA 2
Brasil: proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos, 2002

Categoria	Qtd. trabalhadores	% s/total
A. Contribuintes RPPS	4.820.248	6,8
Militares	210.990	0,3
Estatutários	4.609.258	6,5
B. Contribuintes RGPS	29.711.092	42,1
C. Segurados especiais[1]	7.703.985	10,9
D. Beneficiários não-contribuintes[2]	1.312.660	1,9
E. Trabalhadores socialmente protegidos (E = A+B+C+D)	43.547.985	61,7
F. Trabalhadores socialmente desprotegidos (pop. ocupada não-contribuinte e não-beneficiária)	27.039.513	38,3
Total (E+F)	**70.587.498**	**100,0**

Fonte: IBGE, Pnad – 2002. Elaboração: MPAS/SPS, apud Schwarzer, Paiva e Santana (2004, p. 4).
Notas: [1]Segurados especiais: moradores de 16 a 59 anos da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta-própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso, e não remunerado.
[2] Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não-contribuintes, recebem benefício previdenciário ou assistencial.

46. Se considerada a população ocupada de dez anos ou mais, o contingente de desprotegidos sobe para algo como 30,5 milhões de pessoas, equivalente a 39,1% do total de pessoas ocupadas de dez anos ou mais de idade. Outro aspecto a ser ressaltado é que as ponderações de cobertura e não cobertura previdenciária foram feitas, no trabalho supracitado, não sobre a população economicamente ativa total, mas tão-somente sobre a população ocupada, procedimento que, ao excluir a população desocupada, ajuda a inflar o percentual de cobertura previdenciária real. Exemplificando, caso se ponderasse, também com dados da PNAD 2002, a população ocupada entre 16 e 59 anos, segurada de algum regime previdenciário oficial, sobre a população economicamente ativa total entre 16 e 59 anos teríamos uma razão de cobertura de 54,2%, ao invés dos 61,7% encontrados no referido estudo. Sobre os procedimentos metodológicos utilizados e as justificativas teóricas que embasam essas diferentes formas de se calcular a cobertura previdenciária oficial, ver Schwarzer, Paiva e Santana (2004).

Desagregada a parcela desta população trabalhadora desprotegida de 16 a 59 anos com rendimento superior a um salário mínimo mensal por algumas categorias de análise selecionadas, tem-se um perfil aproximado da desproteção previdenciária em 2002 (ver tabela 3). Em primeiro lugar, cabe apontar para o fato esperado de que a maior parte da desproteção (93,6%) se concentra nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticos) e dos autônomos. Em segundo lugar, por setor de atividade, nota-se que a desproteção social se concentra no setor terciário da economia (57,2% – com destaque para as atividades de comércio, reparação e serviços domésticos), seguido do setor secundário (29,8%), dos quais mais da metade na construção civil.

TABELA 3
Brasil: perfil da desproteção social, segundo categorias selecionadas – 2002
População ocupada entre 16 e 59 anos, com renda do trabalho acima de 1 s.m. mensal

Posição na ocupação	Quantidade	%
Empregado sem carteira	7.115.719	42,2
Doméstico sem carteira	1.720.893	10,2
Trabalhador por conta própria	6.964.206	41,3
Empregador	1.069.025	6,3
Subtotal	**16.869.843**	**100,0**
Setor de atividade		
Primário	1.103.134	6,5
Secundário	5.023.011	29,8
Construção civil	2.850.571	16,9
Terciário	9.656.571	57,2
Comércio e reparação	3.916.061	23,2
Serviços domésticos	1.722.091	10,2
Outros	1.093.455	6,5
Subtotal	**16.876.171**	**100,0**
Faixa etária		
16 a 24 anos	3.941.135	23,4
25 a 39 anos	7.381.184	43,8
40 a 59 anos	5.553.852	32,9
Subtotal	**16.876.171**	**100,0**
Faixa de renda		
Até 1 s.m.	9.845.124	36,8
De 1 a 3 s.m.	13.660.313	51,1
De 3 a 10 s.m.	2.818.271	10,5
Acima de 10 s.m.	397.587	1,5
Subtotal	**26.721.295**	**100,0**

Fonte: IBGE, Pnad – 2002. Elaboração: MPAS/SPS, apud Schwarzer, Paiva e Santana (2004).

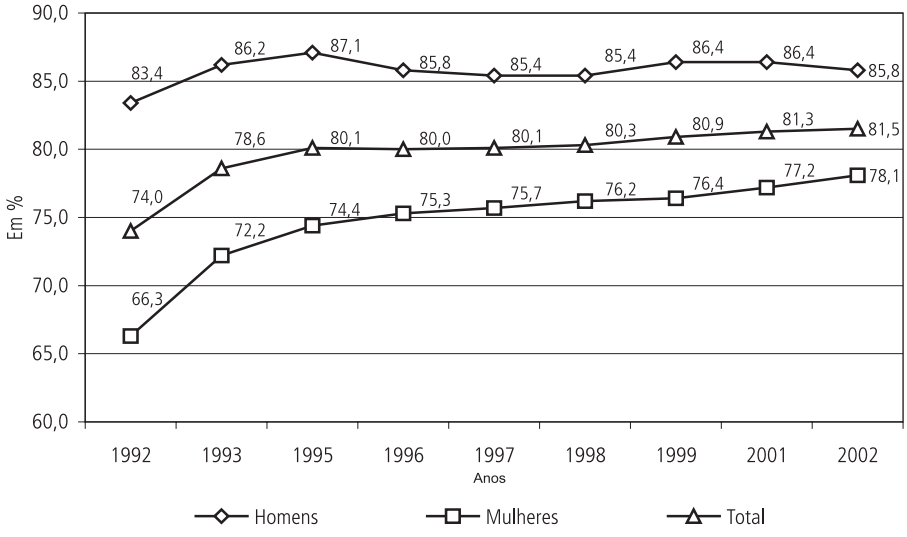
A faixa etária preponderante da desproteção está situada entre 25 e 39 anos de idade (43,8%). A franja superior deste grupo etário, somada ao percentual de desprotegidos entre 40 e 59 anos (32,9%), sugere que, tudo o mais constante, uma parcela expressiva da população ocupada de 16 a 59 anos e com rendimento do trabalho acima de um salário mínimo terá dificuldades para cumprir os tempos mínimos de contribuição ao sistema previdenciário. Reforça esta conclusão o fato de que 36,8% das cerca de 27 milhões de pessoas ocupadas desprotegidas percebem rendimento inferior a um salário mínimo, sendo de 51,1% o peso dos que recebem entre um e três salários mínimos. Juntas, as pessoas situadas dentro destas duas faixas de rendimentos representavam cerca de 24 milhões de pessoas em 2002, segmento este com baixa capacidade contributiva e, portanto, com remotas chances de acessar no futuro o sistema de proteção previdenciário urbano, tal qual desenhado na atualidade.

Esta é uma situação prospectiva de desproteção previdenciária que contrasta com as informações de cobertura vigente entre 1992 e 2002 para a população de 60 anos e mais, tal qual observável no gráfico 2. Nota-se que de 1992 a 1995 há um forte movimento de entrada de pessoas idosas no sistema de cobertura previdenciário, tendência que se mantém vigorosa no caso das mulheres, mas não no dos homens, de modo a se atingir cerca de 81,5% de cobertura total no ano de 2002. Embora relevante, trata-se de uma informação que precisa ser observada de uma perspectiva dinâmica e de longo prazo, para que as altas taxas de cobertura obtidas no período não encubram o fato de que se referem, primeiro, ao forte movimento de ingresso de segurados no sistema de previdência rural e, segundo, a beneficiários que construíram suas trajetórias profissionais antes que tivessem início os constrangimentos da economia e do mercado de trabalho nos anos 1980 e 1990.

De qualquer modo, trata-se de informação valiosa num momento em que se discute o papel das vinculações orçamentárias para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade na sociedade brasileira. Sobre este aspecto, basta constatar, no gráfico 3, o salto para cima de praticamente dez pontos percentuais, na proporção da população abaixo da linha de pobreza de um salário mínimo *per capita* mensal, se extraída a participação dos benefícios previdenciários ou assistenciais da renda domiciliar total.

GRÁFICO 2

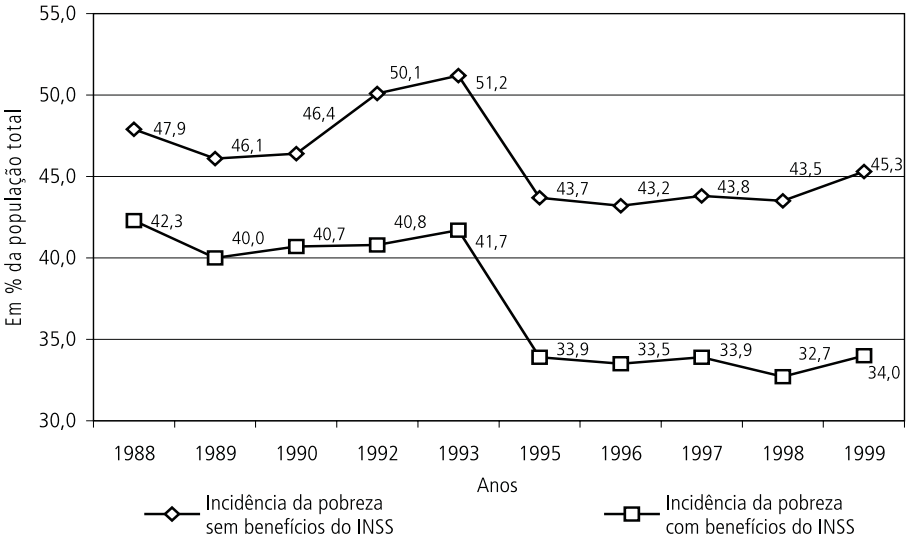
Brasil: pessoas de 60 anos e mais que recebem benefícios previdenciários ou assistenciais, ou continuam contribuindo para algum regime previdenciário, 1992 a 2002



Fonte: IBGE, Pnad – vários anos. Elaboração: MPAS/SPS, apud Schwarzer, Paiva e Santana (2004).

GRÁFICO 3

Brasil: incidência da pobreza sobre a população total, com e sem benefícios do INSS (benefícios previdenciários e assistenciais), 1988 a 1999



Fonte: IBGE, Pnad – vários anos. Elaboração: MPAS/SPS, apud Schwarzer, Paiva e Santana (2004).

No que se refere ao âmbito das políticas de apoio ao trabalhador, existe uma certa precariedade nas informações sobre cobertura dos programas de qualificação profissional e de geração de emprego e renda, ao contrário do que ocorre com os dados de cobertura e atendimento relativos aos demais programas. No caso do Seguro-Desemprego, de longe o principal programa do conjunto de políticas de proteção ao trabalhador, a cifra de beneficiários tem sido próxima dos cinco milhões de trabalhadores oriundos do setor formal da economia, o que correspondeu, na média do período 1995-2002, a 64,7% do total de trabalhadores demitidos sem justa causa no país, segundo informações do sistema Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE.

TABELA 4
Evolução do número de beneficiários do abono salarial e do seguro-desemprego no Brasil, 1995 a 2002

Anos	Abono salarial (trab. pagos)	Trab. pagos/trab. com direito %	Seguro-desemprego (segurados)	Segurados demitidos s/justa causa %
1995	5.126.390	70,4	4.737.108	65,9
1996	6.013.391	81,1	4.359.092	63,4
1997	5.121.202	78,1	4.382.001	65,5
1998	4.673.863	82,9	4.353.820	65,6
1999	4.949.628	90,7	4.315.594	67,2
2000	5.602.699	81,3	4.175.918	62,6
2001	5.884.956	90,3	4.685.570	63,4
2002	6.471.731	90,0	4.808.155	64,3
Média 95/02	4.871.540	83,1	3.979.695	64,7

Fonte: MTE, Registros Administrativos. Elaboração: Disoc/Ipea.

No caso do Abono Salarial, nota-se que as concessões têm crescido num ritmo um pouco mais intenso desde 1999, de tal modo a ter atingido em 2002 algo como 6,4 milhões de trabalhadores, o que representou 90% de cobertura junto ao total de trabalhadores com direito ao benefício, ou seja, aqueles com vinculação pretérita ao mercado de trabalho formal e recebedores de rendimento médio mensal igual ou inferior a dois salários mínimos. A trajetória de expansão de benefícios concedidos em nome do abono salarial pode ser explicada, em parte, pelo fato deste período ter coincidido com uma queda praticamente contínua dos rendimentos médios reais dos trabalhadores ocupados com carteira, conforme verificado no capítulo anterior deste livro.

Em ambos os casos (seguro-desemprego e abono salarial), apesar dos avanços constatados após a instituição do FAT como fonte principal de financiamento destas políticas, há que se reconhecer que continuam, em sua essência, presas à regulação do setor formal do mercado de trabalho, o qual atualmente ocupa menos da metade da população economicamente ativa do país.[47] De modo geral, é possível afirmar que o conjunto de programas voltados à proteção do trabalhador ainda carece de uma abrangência maior sobre a população não vinculada a relações de assalariamento formal.

A ausência de ações mais amplas no campo das políticas de proteção ao trabalhador tem minimizado os efeitos agregados dos programas públicos do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação profissional e da geração de emprego e renda a partir do microcrédito e do desenvolvimento de experiências locais. Esta constatação pode ser explicada não só pelo foco predominante destas políticas no emprego formal, mas ainda pelos efeitos da crise econômica contemporânea sobre o mundo do trabalho no Brasil.

Por fim, no que diz respeito às políticas ligadas à organização agrária e fundiária, muito já se explanou, em capítulos anteriores deste livro acerca da atualidade de ambas as questões no contexto atual, assim como sobre a dominância econômica e política do agronegócio e suas conseqüências sobre a reprodução de um expressivo setor de subsistência rural, não contemplado pela dinâmica de acumulação de capital naquele setor de atividade, tampouco por políticas públicas abrangentes o suficiente para permitir a incorporação produtiva daquele segmento populacional ou sua mera proteção social básica à população em idade ativa. Por este motivo, concentrar-se-á aqui, tão-somente, no significado deste conjunto de ações governamentais para a resolução da questão do acesso ao trabalho no campo.

Por meio da tabela 5 é possível verificar um acúmulo de projetos de reforma agrária da ordem de seis mil até 2002, ou uma média anual de 638 projetos no período de 1995 a 2002.

Embora a tabela não forneça nenhuma informação qualitativa sobre estes projetos, é não desprezível a informação de que, na média do período 1995-2002, cerca de 52 mil famílias tenham sido assentadas por ano no país, frente a uma capacidade física potencial de 59 mil. Contudo, apesar de na média isso significar uma taxa de execução da ordem de 85,8%, não se pode perder de vista que esta foi tendencialmente decrescente no período, fato que, se não se explica pela diminuição da demanda potencial por terra, pode estar indicando dificuldades de outra natureza no cumprimento das metas.

47. Uma discussão mais profunda sobre as tensões existentes no campo das políticas de proteção ao trabalhador encontra-se desenvolvida no capítulo 4 deste livro.

TABELA 5
Brasil: projetos de reforma agrária em execução, 1994 a 2002

Anos	Nº projetos por ano	Nº Famílias (capacidade)	Nº famílias (assentadas)	% famílias ass./cap.
até 1994	953	275.892	176.033	63,8
1995	388	59.531	51.765	87,0
1996	461	58.744	64.312	109,5
1997	704	86.065	77.810	90,4
1998	875	91.365	90.341	98,9
1999	840	58.554	54.688	93,4
2000	700	43.385	37.024	85,3
2001	647	45.232	33.800	74,7
2002	485	29.606	14.073	47,5
Total	6.053	748.374	599.846	80,2
Média 95/02	638	59.060	52.977	85,8

Fonte: MDA/Incra, apud Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 8, anexo estatístico (Ipea).

Para o que interessa a este capítulo, basta ressaltar que a mera existência de políticas e programas governamentais destinados ao enfrentamento das questões agrária e fundiária não garante a suficiência dos recursos nem a aderência dos instrumentos institucionais aos problemas de acesso à terra e ao trabalho produtivo no campo. Para além dos problemas sociais e políticos envolvidos, tem-se que, do lado financeiro, estas são políticas que dependem basicamente de recursos do Orçamento Geral da União para se viabilizarem. Estes, no entanto, foram sendo crescentemente comprometidos, ao longo do período 1995-2002, devido a seguidos contingenciamentos de gastos orçamentários, sobretudo os não vinculados a fontes explícitas de financiamento.[48] Por sua vez, do ponto de vista dos instrumentos institucionais existentes no âmbito das políticas agrária e fundiária, já se chamou atenção, e no capítulo 2 deste livro, para a baixa eficácia de mecanismos de mercado, bem como para a pouca adequabilidade dos instrumentos oficiais de desapropriação de terras, mesmo tratando-se daquelas reconhecidamente improdutivas ou das que não cumprem com o preceito constitucional da função social da propriedade.

O conjunto de considerações anteriores guarda relação direta com a essência do modelo nacional de proteção social. A experiência brasileira perseguiu a montagem de um sistema de tipo bismarkiano, sendo que o peso – em termos de recursos e pessoas envolvidas – das políticas de previdência social (regime urbano e dos servidores públicos) e parte das políticas de emprego (abono salarial e seguro-desemprego) mostra que o núcleo central do SBPS ainda está preservado. Contudo, tanto a realidade do mercado de trabalho

48. Este tema é tratado no capítulo 7 deste livro.

urbano nacional como a da população remanescente ou oriunda do campo apontam para os limites de cobertura e proteção existentes no formato estritamente contributivo do SBPS.

Em outros termos: embora o emprego assalariado com carteira ainda seja o elemento central do acesso dos trabalhadores à proteção social durante as fases ativa e inativa de trabalho, as especificidades do mundo do trabalho no Brasil limitam o potencial de cobertura do sistema público vigente e contestam sua capacidade de ampliar no futuro o raio de proteção efetiva. Diante disto, o SBPS – e particularmente o conjunto de políticas organizadas em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho – convive com o dilema permanente de ter que inovar na estruturação institucional dos programas de proteção social – por meio da Previdência Social Rural, dos programas de intermediação e qualificação profissional, dos programas de microcrédito para geração de emprego e renda no campo e nas cidades, e dos programas de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais –, sem, no entanto, poder romper efetivamente com a essência da cobertura assentada no emprego assalariado com carteira. Por conta disto, destaca-se a exclusão de parte significativa dos trabalhadores urbanos não assalariados ou assalariados informais – a maioria dos quais, pobres – dos benefícios derivados das políticas desenvolvidas no Eixo do Emprego e do Trabalho. São os limites e tensões deste modelo de proteção social, frente às especificidades dos mundos urbano e rural do trabalho no Brasil, que deveriam estar no centro do debate político sobre o assunto, pois que precisarão ser enfrentados pela nova geração de políticas públicas especificamente dirigidas aos problemas nacionais.

De fato, tais contradições ficaram mais fortes desde os anos 1980. Além de nunca ter conseguido universalizar o sistema de proteção social, naquela década teve início um processo de expulsão de parte do contingente antes incorporado ao modelo restrito da cidadania regulada (Santos, 1987). A inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho registrado, se já não havia sido a regra para cerca da metade da população ocupada até 1980, deixou de ser uma aspiração confiável ao longo desses últimos trinta anos de crise econômica, estatal e social no Brasil.[49] É neste contexto que ganha importância a efetivação, na década de 1990, do RGPS rural no Brasil. Apesar de ser uma extensão tardia de direitos sociais e de proteção previdenciária a um expressivo contingente de trabalhadores oriundo do campo, a Previdência Rural, situada institucionalmente no âmbito da Seguridade Social, representa o rompimento parcial do vínculo contributivo para o (auto)financiamento

49. A respeito, ver Pochmann (1999 e 2001).

dos benefícios previdenciários. Embora de forma implícita e não totalmente consolidada, a Previdência Rural representa o reconhecimento de um direito social vinculado ao exercício de um trabalho socialmente útil, ainda que não necessariamente pautado no assalariamento registrado e contributivo.

O mesmo vale para o alargamento do campo de cobertura dos programas públicos de (re)qualificação e formação profissional, e de geração de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de microcrédito produtivo, os quais se destinam também a trabalhadores desempregados e àqueles pertencentes ao chamado setor informal da economia, vale dizer, os trabalhadores assalariados sem carteira, os autônomos, os trabalhadores não remunerados e aqueles na construção para uso próprio e na produção para autoconsumo.

Em essência, o conjunto de programas situados no âmbito da Organização Agrária e da Política Fundiária também se pauta pelo reconhecimento oficial de direitos associados ao exercício do trabalho em suas mais variadas e heterogêneas formas. Neste caso, especialmente relevante é o fato de que a política pública está diante da possibilidade de viabilizar condições de trabalho, moradia e demais itens da proteção social à chamada economia familiar rural de subsistência. Este talvez seja, juntamente com o já referido conjunto de trabalhadores urbanos não registrados da economia, o segmento populacional historicamente menos contemplado com políticas sociais inclusivas de Estado.

Desse modo, embora haja problemas de várias ordens a enfrentar, seja no âmbito das políticas agrária e fundiária, seja também no campo das políticas previdenciárias e de apoio ao trabalhador, é preciso não menosprezar a importância do fato segundo o qual a configuração atual de políticas públicas em torno do eixo do Emprego e do Trabalho reconhece a insuficiência do assalariamento como princípio norteador da proteção social. Este fato abre caminho, embora sob fogo cruzado, para o fortalecimento institucional de demandas sociais até então ignoradas ou tratadas como pouco relevantes no debate sobre o futuro da proteção social no Brasil.

Em suma, é importante ter claro que os casos aqui relatados ocorrem num contexto complexo, de transformações profundas no padrão de desenvolvimento nacional, em que nem os novos fundamentos da economia nem os do Estado estão ainda completamente claros. De qualquer modo, esta nova geração de políticas de proteção social parece estar levando em consideração, ainda que de maneira não totalmente deliberada, o critério de aplicação de um princípio de institucionalização de políticas públicas mais aderente à história vivida do trabalho no país, e isto talvez constitua uma novidade positiva, embora pouco consolidada, do período de transição pelo qual está passando o SBPS.

5 POLÍTICAS ORGANIZADAS COM BASE NO EIXO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao lado das políticas relacionadas ao Eixo do Trabalho, a montagem do SBPS nos anos 1930 passou por uma ampla regulamentação no campo da Assistência Social, afirmando a presença do Estado em uma área até então restrita à atuação das entidades privadas e sob forte influência da Igreja Católica. Contudo, a intervenção do Estado consolidou-se historicamente, visando não à substituição, mas à colaboração com o trabalho filantrópico, institucionalizando progressivamente a transferência de recursos diretos e indiretos às entidades privadas, responsáveis pelo atendimento da população pobre. A atuação do Estado no campo assistencial organizou-se na forma de ações fragmentadas, que apenas nos últimos 10 anos vêm sendo desmontadas em favor da construção de uma política nacional de Assistência Social.

As dificuldades nesse processo são significativas. Além da herança filantrópica e da residualidade da ação estatal no âmbito da prestação de serviços assistenciais, o nascimento de políticas de transferência de renda voltadas aos estratos mais pobres da população e os esforços no sentido de consolidar políticas de combate à fome desenham um quadro de profundas tensões, ao mesmo tempo em que sinalizam para a abertura de novas perspectivas no campo da proteção social. Apresenta-se a seguir um rápido retrospecto da evolução da ação do Estado no campo da Assistência Social para, em seguida, tratar de seu perfil atual, apontando seus alcances e limites.

5.1 Estruturação histórica das políticas centradas na Assistência Social

Historicamente, as políticas de assistência social ganham densidade institucional para os grupos sociais que, desobrigados de garantir sua sobrevivência pelo trabalho, se encontram em condições de carência. Crianças desassistidas, mulheres pobres – notadamente as viúvas e/ou mães de filhos pequenos –, portadores de deficiências e idosos incapacitados para o trabalho, desde que sem outro tipo de proteção, compõem tradicionalmente o escopo da assistência que se organizou, no Brasil como em outros países, por meio da intervenção privada com base na caridade e na filantropia.

Na maioria dos países que vivenciaram a montagem e desenvolvimento dos estados de bem-estar social, a responsabilidade pela proteção social dessas populações foi assumida progressivamente pelo poder público. No Brasil, as respostas oferecidas para fazer frente às situações de carência e vulnerabilidade da população pobre não envolvida em vínculos formais de trabalho continuaram, entretanto, majoritariamente voltadas aos grupos isentos da obrigação de trabalho e oferecidas pelas instituições privadas. A criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) e da LBA organizou a intervenção pública do Estado brasileiro na assistência social, ao mesmo tempo em que reafirmou a prima-

zia da ação privada neste campo, ao qual o Estado passou a prestar sua cooperação. A regulação do subsídio público à ação privada marcou as décadas que se seguiram. Sucedem-se leis ampliando e normatizando o acesso a subsídios e a isenção de impostos e de contribuições sociais em benefício das entidades consideradas beneficentes.[50]

A Assistência Social, neste contexto, não tratava senão parcialmente do tema da pobreza. Era sobretudo a vulnerabilidade de situações ligadas ao ciclo de vida da população pobre, e em especial a maternidade e a infância, o objeto de atenção dos serviços assistenciais. De fato, a pobreza, como já afirmou Telles (2001, p. 18), sempre foi tema do debate político no país, mas como espaço social que aguardava ser incorporado à modernidade, *"resíduo que escapou à potência civilizadora da modernização"*.

Contudo, na década de 1980, tornam-se evidentes os limites apresentados tanto pela resposta econômica como pela filantrópica ao problema da vulnerabilidade de uma parcela ampliada da população, gerando uma retomada do debate sobre a questão social. A precarização do mercado de trabalho nacional, a ampliação de expressivos contingentes de trabalhadores excluídos de situações estáveis de trabalho, e o risco permanente de ampliação da população em situação de indigência, associados ao recrudescimento do debate democrático e da mobilização social em suas diversas formas, incitaram a transformação da pobreza *per si* em questão social. A partir deste momento, ela passa a ser objeto de amplo reconhecimento, instituindo uma nova prioridade de intervenção por parte do Estado, ainda que as primeiras medidas tenham sido tímidas e pontuais.[51]

Foi neste contexto que a Constituição de 1988 deu um passo inovador, reconhecendo a assistência social como direito do cidadão e resgatando a responsabilidade do Estado no atendimento às populações vulneráveis tradicionalmente público-alvo da assistência. A Constituição estende direitos aos idosos e portadores de deficiência pobres por meio da instituição de um benefício mensal no valor de um salário mínimo, alargando assim a cobertura propiciada até então pela Renda Mensal Vitalícia (RMV), agora garantido como direito assistencial sem exigência de contrapartida contributiva. Reconhece ainda direitos à assistência da parte de outros grupos vulneráveis como a infância, a adolescência e a maternidade, e destaca a necessidade de proteção de crianças e adolescentes carentes. Afirma, porém, que a assistência será prestada *a quem dela necessitar*, incluindo, entre o público-alvo, a família.

50. Uma ampla descrição desta legislação é apresentada por Mestriner (2001). Sobre o debate parlamentar sobre as subvenções sociais entre 1945 e 1964, ver Jaccoud (2002).

51. Sobre a reestruturação da Assistência Social e as políticas de combate à pobreza na década de 1980, ver Draibe (1998).

A política nacional de assistência social, entretanto, consolida-se somente após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. A Loas institui como eixos de ação uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres. A Constituição de 1988 e a Loas buscam realizar uma definição mais clara, apesar de ainda imprecisa, do público-alvo (crianças, jovens, idosos, portadores de deficiência e famílias), dos critérios de elegibilidade (cortes etários e de renda) e das ações assistenciais. Com isso, políticas assistencialistas antes discricionárias (por definição, circunstanciais e sujeitas a manipulações clientelistas e eleitorais) puderam tornar-se políticas de Estado, sujeitas a regras estáveis e, em alguns casos, de aplicação universal. Estes instrumentos legais têm ajudado a desmarginalizar – e em alguns casos, até descriminalizar – parcela da população potencialmente beneficiária da Assistência Social.

A construção de direitos sociais associados à Assistência Social tem elevado à condição da cidadania social grupos pobres da sociedade. Isto foi feito para idosos e portadores de deficiência pobres, que desde 1996 usufruem do direito constitucional de desfrutarem, sem contrapartida alguma, de parte do excedente geral da sociedade sob a forma de benefícios monetários por intermédio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Note-se, contudo, que os direitos preconizados no âmbito da Assistência Social estão condicionados a grupos específicos e a critérios bastante restritivos de renda, mantendo a exclusão de uma parte ainda significativa da população que depende fundamentalmente de estratégias individuais e particulares para a sobrevivência, mesmo para situações de incapacidade para o trabalho por doença ou velhice.

As ações de assistência social são definidas pela Loas em quatro tipos: benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. Os benefícios se subdividem em duas categorias: *i)* o BPC, garantindo renda permanente de um salário mínimo mensal a idosos e portadores de deficiência com renda mensal *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, e *ii)* os Benefícios Eventuais, para assegurar o pagamento de um auxílio por natalidade ou morte à população com renda mensal *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. A Loas indica ainda que poderiam ser estabelecidos outras categorias de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade. Cabe observar que este tipo de benefício é de competência da esfera municipal.

Os serviços assistenciais são definidos na lei como as atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população, e voltadas para o atendimento das necessidades básicas. São considerados serviços as atividades de atendimento ou abrigamento, como por exemplo creche, asilos, abrigos, serviços de habilitação de portadores de deficiência ou atividades de socialização de idosos e jovens. Os serviços assistenciais são realizados, em geral, por entidades priva-

das, e as ações federais neste campo referem-se a recursos transferidos para as esferas estadual e municipal, objetivando atender a rede local de Serviços da Ação Continuada, a chamada rede SAC.

A Loas prevê ainda a implementação de programas e projetos de enfrentamento à pobreza. Dentre os programas federais, alguns têm merecido destaque por possuir certa estabilidade. São eles o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996 e em contínua expansão desde então, o Programa Agente Jovem, criado em 1999, e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, criado em 2001. Os projetos são, via de regra, de iniciativa local, tendo expressão, no nível federal, por meio dos programas de geração de trabalho e renda.

Contudo, a residualidade da política de assistência social[52] continua sendo confrontada não apenas com o problema da pobreza da população não trabalhadora como também da população trabalhadora. Os pobres, não podendo mais ser tratados por um projeto futuro de incorporação à modernidade, afirmam-se como problema efetivo da ação pública. A tradicional opção à gestão filantrópica, em que pese seu recrudescimento recente,[53] passa a ser cada vez mais reconhecida como insuficiente. Assim, entre uma demanda de ampliação da intervenção do Estado no campo da proteção social e a proposta de sua redução pela via da focalização nos mais pobres, a década de 2000 inaugurou uma nova vertente de políticas federais no campo da assistência social: as políticas de transferência de renda. No âmbito federal,[54] os programas de transferência de renda tiveram início em 2001, com a criação do Bolsa-Escola, e do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, conhecido como Bolsa-Alimentação. Em 2002 nasceu o Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia.[55] O quadro 3 apresenta as características principais destes programas.

---

52. Uma análise do caráter residual da Assistência Social pode ser encontrada em Boschetti (2003).

53. Entre outros, ver Paoli (2002) e Yazbeck (1995).

54. As políticas de transferência de renda no Brasil tiveram origem na esfera municipal. Sobre sua história, ver Fonseca (2001) e Silva, Yasbek e Giovanni (2004).

55. Em 2003 surgiu o Cartão Alimentação, criado no bojo do Programa Fome Zero. A criação, neste mesmo ano, do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Bolsa Família, unificou todos os programas de transferência de renda sob responsabilidade do governo. O programa Bolsa Família visa atender as famílias de renda mensal abaixo de R$ 100,00 *per capita* a partir de dois tipos de benefício: o básico, composto por uma bolsa de R$ 50,00, e o variável, que atenderá gestantes e crianças de 0 a 15 anos, até o limite de três pessoas, no valor de R$ 15,00 por pessoa. As famílias com renda mensal *per capita* de até R$ 50,00 poderão beneficiar-se com os dois tipos de benefícios. As famílias com renda entre R$ 50,00 e R$100,00 *per capita* farão jus somente ao piso variável de R$ 15,00 por criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R$ 45,00. Os dois tipos de benefícios têm funções diferentes. Enquanto o variável está vinculado ao cumprimento de certas condicionalidades (presença das crianças na escola, freqüência em postos de saúde, manutenção em dia das cadernetas de vacinação, entre outros), o pagamento básico visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável.

QUADRO 3
Programas federais de transferência de renda – 2002

Características e Ações/Programas	População beneficiada	Valores pagos mensalmente	Condicionalidades	Legislação	Gestão
Auxílio-Gás	Famílias com ½ s.m. *per capita*	R$ 7,50	-	Decreto nº 4.102, de 24/01/2002	Ministério de Minas e Energia
Bolsa-Alimentação	Famílias com ½ s.m. *per capita* e com crianças de 0 a 6 anos	R$15,00 por membro da família elegível até R$ 45,00	Realizar pré-natal, vacinação e consultas médicas regulares	MP nº 2.206-1, de 06/09/2001	Ministério da Saúde
Bolsa-Escola	Famílias com ½ s. m. *per capita* e com crianças de 7 a 14 anos	R$ 15,00 por criança, máx. de R$ 45,00	Comprovar freqüência regular à escola	Lei nº 10.219, de 11/04/01	Ministério da Educação

Fonte: MDAS, apud Políticas Sociais: acompanhamento e análise n° 8, fevereiro de 2004 (Ipea).

Por fim, no que se refere às ações na área de alimentação, pode-se observar também um quadro heterogêneo. O programa Merenda Escolar é a única ação estruturada e consolidada neste campo no país. Outros programas federais em matéria de alimentação se organizaram, em especial após 1972, quando foi criado o Instituto de Alimentação e Nutrição (Inan). Foram, entretanto, marcados pela descontinuidade.[56] Suas ações voltavam-se preferencialmente ao público materno-infantil, em torno do qual se organizaram programas tais como o Nutrição em Saúde, e para a distribuição emergencial de alimentos.

O Merenda Escolar é um programa antigo. Foi criado em 1955, no Ministério da Educação e Cultura, mas sua importância também parece ter sido restrita até o início da década de 1970. Sua expansão foi significativa nas décadas de 1970 e 1980, e em 1988 foi reconhecido como dever do Estado no âmbito da educação fundamental. Contudo, a situação do programa ainda se reveste de certa ambigüidade, carecendo de regulamentação mais ampla. Isto porque, de um lado, a Lei de Diretrizes e Bases não reconhece a merenda escolar como parte dos gastos em educação, sendo o programa, em nível federal, financiado com recursos da Seguridade Social. Cabe lembrar que em 1998 a institucionalização do programa sofreu um avanço significativo com a implementação do procedimento de transferência direta dos seus recursos aos municípios, em substituição ao mecanismo de repasse via convênios. A normatização desta transferência instituiu-se na forma de *per capita* para todas as crianças matriculadas não apenas no ensino fundamental, mas também na pré-escola. Contudo, em que pese a responsabilidade compartilhada nos programas referentes à educação fundamental, não há legislação reguladora da participação financeira dos demais entes federados neste programa.

56. Cabe lembrar que, no âmbito das políticas de proteção ao trabalhador assalriado, instituiu-se o campo da alimentação via Saps. Extinto em 1967, este programa teve continuidade, alguns anos depois, com criação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

A alimentação, com a já mencionada exceção da merenda escolar, não é tratada como direito pela Constituição de 1988. Sua trajetória recente no conjunto das políticas sociais brasileiras continua marcada por forte descontinuidade e fragmentação. Esta política ganhou impulso durante a década de 1990, em decorrência da mobilização social que se seguiu ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, deflagrado por várias entidades da sociedade civil. Tendo ganhado institucionalidade durante o governo Itamar Franco, com a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria e a instalação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), perdeu visibilidade durante o governo Fernando Henrique Cardoso.[57] O programa de distribuição emergencial de alimentos, que chegou a distribuir em seu auge (1998), cerca de 30 milhões de cestas de alimentos para públicos diversos em situação de risco (famílias em situação de indigência, vítimas da seca, trabalhadores rurais sem terra),[58] foi extinto em 2001, e substituído por um programa de transferência de renda, o Bolsa Renda. Este visava à distribuição emergencial de renda para atender a famílias residentes em municípios em estado de calamidade pública.

5.2 Abrangência atual e tensões das políticas centradas na Assistência Social

No quadro 4, procura-se agrupar tanto as políticas de Estado construídas após 1988 para a Assistência Social, como as ações de transferência de renda e combate à fome e, na seqüência, qualificar o escopo da política de assistência e combate à fome no Brasil, a partir da análise de seus indicadores de cobertura e gasto. Posteriormente, busca-se avançar na apresentação das tensões atuais que se estruturam em torno deste eixo de políticas.

Primeiramente, é necessário apontar para o fato de que o conjunto de políticas e programas governamentais que se estruturam em função da assistência social e do combate à pobreza consome um percentual muito reduzido do gasto social federal total. Algo como 2,4% do GSF se destinaram, na média do período 1995-2002, ao custeio dos programas institucionais da Assistência Social, notadamente BPC, SAC, Peti e Brasil Jovem, financiados com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Já 0,8% do GSF teve como destinação

57. Em 2003, a política de segurança alimentar recupera importância com o lançamento do Programa Fome Zero e a reconstrução do Consea. O Programa Fome Zero pretende que "todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais". Abarca uma ampla gama de ações – como por exemplo a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos –, entre as quais destacam-se, no âmbito da Assistência Social, os programas de transferências de renda e de distribuição de alimentos, ao lado do qual se inclui a merenda escolar.

58. Ver Ipea/SEDH/MRE (2002).

o custeio do Merenda Escolar e de atividades voltadas à distribuição de alimentos e combate a carências. Cabe indicar, entretanto, que durante a década de 1990 e até o começo do governo Lula, as políticas de assistência e transferências de renda mantiveram um crescimento permanente de seus gastos. Esta trajetória não se reproduziu, contudo, nos gastos com alimentação.[59]

QUADRO 4
Brasil: abrangência da intervenção social do Estado em âmbito Federal
Políticas organizadas com base na Assistência Social e Combate à Pobreza[1]

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais programas
Assistência Social e Combate à Pobreza	1. Assistência Social	2,4	1.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 1.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/Loas) 1.3 Atenção à Criança (SAC/Loas) 1.4 Peti 1.5 Agente Jovem
	2. Alimentação e nutrição	0,8	2.1 Merenda Escolar 2.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	3. Ações diretas de Combate à Pobreza via transferência de renda		3.1 Auxílio-Gás 3.2 Bolsa-Alimentação 3.3 Bolsa-Escola 3.4 Bolsa Renda
	Total	**3,2**	

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.
Nota: [1]Ano de referência 2002. Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais.

Na média daquele período, portanto, entre 1995 e 2002, observa-se que um percentual muito pequeno de dispêndios permanentes do governo federal foram destinados aos programas de natureza não contributiva, fato que se reflete também na cobertura efetiva desses programas, tal como sugerem os indicadores da tabela 6 para os anos de 2000 a 2002.

59. Sobre a trajetória do gasto social para as políticas do Eixo da Assistência Social, como das demais políticas, ver capítulo 6 desta coletânea.

TABELA 6
Brasil: quantidade de famílias atendidas nos serviços, projetos e programas assistenciais com recursos federais, 2000 a 2002

Anos	Serviços assistenciais			Enfrentamento à Pobreza	Erradicação do Trabalho Infantil	Benefícios de Prestação Continuada	Ass. integral à criança e ao adolescente		
	Criança	Idoso	Deficiente				Abrigo	Sentinela	Agente Jovem
2000	1.620.831	290.532	128.823	36.290	394.969	1.209.927	24.154	–	39.713
2001	1.608.746	301.011	140.336	473.863	749.353	1.339.119	94.563	18.310	102.304
2002	1.631.162	306.703	150.302	205.816	809.228	1.614.561	24.158	17.870	69.812

Fonte: MDAS. Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 6 aponta a estabilidade do percentual de crianças de 0 a 6 anos de idade atendidas pelos serviços assistenciais, quais sejam, creches e pré-escolas.[60] Trata-se de atendimento a cerca de 1,6 milhão de crianças carentes, situadas em famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. A tabela aponta, ainda, no indicador de cobertura para a população jovem carente de 15 a 17 anos atendida pelo programa Agente Jovem, que algo como 69,8 mil jovens desse segmento populacional foram alvo efetivo do programa em 2002 – um decréscimo não desprezível em relação ao ano anterior, fato que demonstra seu atendimento não regular.

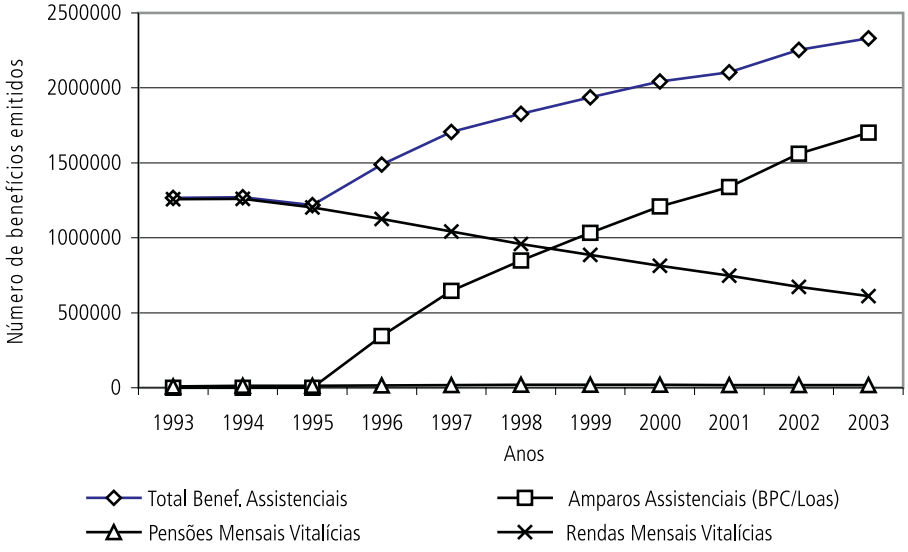
O índice de cobertura do BPC para os idosos é, entretanto, bastante alto. Em 2002, somente 128 mil idosos de 67 anos ou mais de idade ainda detinham uma renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. A progressão do BPC em suas duas modalidades, idoso e pessoa portadora de deficiência, pode ser avaliada pelos dados apresentados no gráfico 4.[61]

A tabela 7 permite visualizar, por faixa etária, a proporção da população com renda média *per capita* inferior a um quarto e meio salário mínimo, faixas que têm sido consideradas como referências para as políticas de assistência social. O expressivo volume de população dentro destas faixas de renda, em especial aquele referente às crianças e jovens, indica a baixa cobertura da maior parte dos programas voltados a esta população. Revela ainda os enormes desafios que se colocam à política de assistência social e às estratégias de combate à pobreza em curso no país.

60. Cabe lembrar que, durante o período, todo o recurso federal destinado a creches foi oriundo da Assistência Social, não tendo tido o MEC qualquer atuação neste campo.

61. As dificuldades estatística (periodicidade dos gastos e classificação das deficiências) para o cálculo do índice de cobertura do BPC para portadores de deficiência é grande, tendo-se optado aqui por não realizar estimativas sobre este universo.

GRÁFICO 4
Brasil: benefícios assistenciais emitidos pelo INSS, 1993-2003



Fonte: MPAS, Registros Administrativos. Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 7
Brasil: população dentro dos critérios de renda fixados para acesso aos serviços da Assistência Social, 1996 a 2002

Cortes Etários	1996		1997		1998		1999		2001		2002	
	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %	<1/2 s.m. %	<1/4 s.m. %
Brasil	31,4	13,8	30,3	12,8	28,7	11,8	26,8	10,4	30,2	12,6	29,4	11,2
0 a 6 anos	45,5	23,0	44,6	21,7	43,8	21,0	41,7	18,4	46,9	22,4	46,3	20,1
7 a 14 anos	43,0	20,8	41,4	19,5	40,3	18,1	38,7	16,4	44,1	20,1	43,3	18,3
15 a 17 anos	34,3	14,4	33,5	13,6	31,5	12,5	30,8	11,8	35,2	14,1	35,3	13,1
18 a 24 anos	27,6	10,8	27,1	9,7	24,9	9,0	23,7	7,8	27,1	10,0	26,7	9,2
25 a 59 anos	25,3	10,6	24,1	9,8	22,9	8,9	21,2	7,9	24,3	9,6	23,4	8,4
60 a 66 anos	19,1	5,2	18,1	4,6	16,0	4,0	12,1	3,1	13,9	3,8	13,5	3,4
67 anos ou mais	16,9	3,5	16,3	2,9	13,4	2,1	8,6	1,2	9,1	1,8	8,6	1,4

Fonte: IBGE, Pnad. Elaboração: Disoc/Ipea.

Quanto à cobertura da merenda escolar, esta evoluiu de 33,2 milhões de alunos atendidos em 1995 para 36,9 milhões em 2002, acompanhando a universalização do ensino fundamental e atendendo praticamente a totalidade dos alunos matriculados em escolas públicas no país no ensino fundamental e pré-escola.

As ações de combate à pobreza via transferências de renda são marcadas no Brasil por sua origem recente. Elas vem registrando, entretanto, um cres-

cimento constante. Entre 2001 e 2002, estiveram em operação três distintos programas federais de transferências de renda, cuja cobertura pode ser acompanhada na tabela 8.

TABELA 8
Programas federais de transferência de renda: 2001-2002

Programas	Ano de criação do Programa	Famílias beneficiadas em 2001	Famílias beneficiadas em 2002
Auxílio-Gás	2002	-	8.556.785
Bolsa-Alimentação	2001	-	966.553
Bolsa-Escola	2001	4.794.405	5.106.509
Bolsa Renda	2001	1.012.801	1.665.759

Fonte: MDS, "Análise Comparativa de Programas de Proteção Social" (2004).

O cálculo da população atendida de fato pelos programas de transferências de renda é difícil de ser medido devido à possibilidade de inscrição em mais de um programa. Contudo, os dados já apresentados no quadro 3 (seção 5.1) demonstram com clareza o impacto positivo do conjunto das políticas públicas de transferências de renda no combate à pobreza. Cabe, porém, observar que, enquanto as políticas sociais não-contributivas de natureza constitucional, como a Previdência Rural e o BPC, transferiram em 2002, respectivamente, R$ 16,2 e R$ 3,5 bilhões, somando quase R$ 20 bilhões, os programas de transferências de renda (Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e o programa de atendimento emergencial Bolsa Renda) transferiram para as famílias pobres cerca de 15% deste valor (R$ 2,5 bilhões).[62]

Nesse contexto, vale, finalmente destacar três focos de tensão do Eixo da Assistência Social: a descontinuidade observada em face da política de previdência social, a importância crescente das ações de transferência de renda e a dependência da ação filantrópica.

O primeiro destes focos diz respeito à própria abrangência do SBPS. A idéia de um sistema público de proteção social se expandiu nos anos 1980 e encontrou eco no texto constitucional, que garante o acesso à assistência social para quem dela necessitar. A situação de necessidade é resgatada pela Loas, em seu artigo primeiro, que atribui à Assistência Social a função de prover mínimos sociais e de garantir o atendimento às necessidades básicas. Dessa forma, a Assistência Social deixaria de restringir-se ao atendimento de grupos específicos da população, selecionados em função de sua pobreza e de sua incapacidade para o trabalho, e aproximar-se-ia de um modelo de proteção social onde o direito a

62. MDS (2004). Sobre o impacto da Previdência Rural no combate à pobreza, ver Delgado e Cardoso (2000). Uma análise dos impactos sociais dos benefícios não contributivos, incluindo a Previdência Rural e o BPC, pode ser encontrada em Schwarzer e Querino (2002).

um mínimo social seria garantido também a grupos e situações não cobertos pela Previdência Social. Entretanto, a afirmação de uma obrigação do Estado diante de uma população pobre ainda é um processo que enfrenta obstáculos recorrentes. A Assistência Social assegurou direitos referentes à sobrevivência a grupos ainda restritos da população, beneficiários do BPC. Mas, em que pesem os impactos altamente positivos desta política no combate à pobreza, sua ampliação vem ocorrendo com resistências, em especial *vis-à-vis* as restrições orçamentárias correntes.

Paralelamente ao BPC, as ações de transferência de renda que, como visto aqui, vêm ganhando progressiva importância em anos recentes, parecem, à primeira vista, representar um avanço no alargamento do SBPS. Contudo, também aqui surgem dificuldades. Estes programas, edificados como ações emergenciais de combate direto à pobreza, em geral organizados institucionalmente fora do gestor federal da política de assistência social, mantêm-se ainda associados a grupos específicos da população, principalmente o materno-infantil.

A centralidade conferida às ações focalizadas de transferência de renda para o combate direto à pobreza desperta uma tensão específica no campo da assistência social. Estes programas se assentam numa vertente distinta da representada pela Loas, e ganharam importância por serem vistas como alternativa, e não como complementares, a uma política social associada aos objetivos garantir mínimos sociais. Associado a um diagnóstico de crise do *Welfare State* nos países centrais, e de inadequação entre este sistema de proteção social e a nova dinâmica econômica mundial, correntes importantes do debate político brasileiro passaram a enfatizar a inviabilidade do sistema de seguridade social aprovado pela Constituição e a insistir na necessidade de alteração do sistema nacional de proteção social. O diagnóstico era ainda reforçado por uma interpretação de que as políticas tradicionais de proteção social no Brasil, de cunho previdenciário, refletiam privilégios de origem corporativa, deixando a descoberto os segmentos mais carentes e vulneráveis da sociedade brasileira. Nesta leitura, o objetivo da intervenção social do Estado deveria ser o combate à pobreza. Quanto mais focalizados estiverem os gastos sociais do governo nos grupos sociais de mais baixa renda, maior seria o impacto destes recursos sobre aqueles objetivos. As políticas compensatórias voltadas para as camadas mais pobres da população passaram a ser apresentadas, em larga medida, como alternativa à oferta universal de bens e serviços pelo Estado, ao mesmo tempo em que os direitos sociais passaram a ser associados a privilégios dos quais os mais vulneráveis são excluídos.

Assim, a ênfase em políticas de combate direto à pobreza pode comprometer o avanço contido no esforço por tentar transformar a Assistência Social em parte integrante das políticas sociais de caráter universal, e da Seguridade

Social. A primazia no combate direto à pobreza pode ter como conseqüência o enfraquecimento do caráter permanente e institucional das políticas de Estado, deslocando a ação pública meramente para o tem sido chamado combate à exclusão.[63] Tais ações, se não associadas a políticas e programas universais, ancorados no princípio do direito social, e se não articuladas a políticas de desenvolvimento, conquanto louváveis num contexto de ampla presença da pobreza e da indigência, não poderão propiciar aos seus beneficiários garantias seja de acesso a serviços, seja de renda mínima de proteção social. Ao lado dos riscos de ampliação do caráter discricionário da política pública e pressões políticas de várias ordens, persistem neste campo dificuldades próprias de qualquer política focalizada: definições problemáticas para linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de muitas vezes questionáveis no que respeita aos critérios de avaliação de efetividade, eficiência e eficácia das políticas. De política de Estado a programas de governo; de cidadão a cliente de programas de combate à pobreza. Esta é a tensão fundamental em curso no cerne das políticas sociais brasileiras, notadamente na área da Assistência Social.

Além deste problema intrínseco ao arcabouço institucional atual da Assistência Social, ligado às políticas de transferência de renda, uma terceira tensão tem se revelado como particularmente aguda neste campo de políticas. A Assistência Social continua marcada, até hoje, pela ação fragmentada das obras assistenciais, e pela forte presença das instituições privadas acompanhadas por uma ação residual e fragmentada da ação pública no que se refere à alocação de recursos, subsídios e implementação de programas e projetos. A regulação do Estado diante da ação realizada por instituições privadas é um aspecto central do processo de construção da Assistência Social como política pública, na medida em que ela depende da capacidade de prestação de serviços, planejando seu crescimento e instituindo padrões básicos para a qualidade dos serviços prestados. A normatização do financiamento público indireto do qual se beneficiam as entidades assistenciais é aspecto também importante deste problema.

6 POLÍTICAS ORGANIZADAS COM BASE NOS DIREITOS INCONDICIONAIS DE CIDADANIA SOCIAL

O terceiro eixo de políticas sociais aqui identificado diz respeito às políticas sociais de escopo universal, cujo *acesso* não está condicionado por nenhum critério de seletividade, tendo por base única a cidadania. Dele fazem parte as polí-

63. A proposta de primazia ao combate à pobreza e/ou à exclusão tem estado largamente presente no debate político desde os anos 1990, defendendo a tese de que cabe ao Estado o combate às situações de pobreza absoluta entendida como incapacidade de acesso aos mínimos vitais, em especial de acesso à alimentação.

ticas de saúde e o ensino fundamental. Em que pese o fato do reconhecimento destas duas políticas enquanto um direito social de caráter incondicional ter sido realizada em momentos diferentes, a partir de distintas trajetórias, elas identificam-se hoje, no Brasil, com a própria idéia de cidadania social. Assim, educação fundamental e saúde são políticas cujo acesso gratuito é assegurado em caráter obrigatório pelo Estado a todo cidadão brasileiro. Para isso, contam com significativa estabilidade de financiamento, estruturam-se em torno de pactos federativos e dispõem de garantias para seu usufruto pelo cidadão refletidas não apenas na legislação infra-constitucional, como também em ampla e ativa fiscalização dos poderes públicos, entre eles, do Ministério Público.[64]

Entretanto, considerando a cidadania menos como *status* jurídico e mais como processo histórico, cumpre ressaltar que atualmente estes direitos sociais se encontram submetidos a fortes tensões e contradições. De fato, estão ameaçados hoje, de um lado, pelo que já foi chamado de "americanização da pobreza":[65] devido à baixa qualidade dos serviços ofertados, a proteção pública passa a ser consumida principalmente pelos pobres, dirigindo-se a classe média ao mercado para comprar tais serviços. Por outro, a garantia de acesso a serviços por meio do reconhecimento de direitos sociais também vem sendo contestada por discursos organizados em torno da problemática da pobreza transformada simplesmente em exclusão social. Após rápida apresentação da estruturação histórica destas políticas e sua configuração atual, serão discutidos adiante de maneira não exaustiva estes problemas.

6.1 Estruturação histórica das políticas de saúde e ensino fundamental

O atendimento médico-hospitalar, hoje universalizado, foi durante mais de 40 anos uma garantia restrita aos trabalhadores vinculados ao sistema de previdência social. Para que se tenha uma idéia da limitação da cobertura então vigente, em 1960 os segurados da Previdência Social somavam pouco mais de 7% da população brasileira.[66]

A partir da década de 1970, a assistência médica da Previdência Social passou a sofrer alterações, afastando-se progressivamente do Eixo do Emprego e assumindo nova configuração. Sucessivas reformas permitiram a ampliação da cobertura. Assim, em 1974, com o Plano de Pronta Ação (PPA) implementado

64. Cabe lembrar aqui que a Constituição reconhece o dever do Estado no que se refere à educação infantil (creche e pré-escola) e aponta para a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Contudo, estes dois níveis não podem ser considerados direitos sociais, carecendo ainda de garantias para sua oferta obrigatória por parte do Estado.

65. Vianna (1998).

66. Mercadante (2002).

pelo Ministério da Previdência Social, os casos de emergência passaram a ser atendidos pela rede de serviços médicos da Previdência Social, independentemente do paciente ser ou não a ela segurado. Esta medida seria explicada como uma resposta a denúncias na imprensa de omissão de socorro, relativa folga no caixa previdenciário, além de fazer parte do esforço de legitimação do regime autoritário.[67]

Anteriormente, em 1971, a Previdência Social realizou, via Funrural/Prorural, a incorporação da população rural também aos serviços médico-hospitalares, condicionados, contudo, à disponibilidade de recursos orçamentários. Em seguida, também em decorrência da incorporação ao sistema previdenciário, passaram a acessar os serviços médicos os autônomos e empregadas domésticas. Em 1975, o governo federal intervém no sentido de organizar o setor Saúde de forma sistêmica, definindo as atribuições do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistencia Social.[68] E em 1976, a instituição do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (Piass) avança, a princípio para o Nordeste e depois de 1979 para todo o país. Este programa foi um dos precursores na busca de uma maior articulação entre Previdência Social, Ministério da Saúde e as secretarias estaduais e municipais de Saúde.

É na década de 1980, porém, com a ampliação das lutas pela democratização e com a consolidação do Movimento pela Reforma Sanitária, que se afirma a bandeira da unificação das diferentes redes de prestação de serviços de saúde, da universalização do acesso à saúde e seu reconhecimento como direito social universal. Nesta década, e em especial no período da chamada Nova República, sucedem-se medidas no sentido de consolidar a articulação entre os serviços prestados pela rede previdenciária com os sistemas municipais e estaduais de prestação de serviços de saúde, afirmando-se os contornos de um atendimento universal.[69] A Constituição de 1988 representa a culminância do processo de construção de uma nova política nacional de saúde, instituindo no país um Sistema Único de Saúde (SUS) cujos princípios são os da universalidade e da integralidade, deslocando-se a política da saúde para o campo dos direitos do cidadão. Organizado a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada e contando com oferta pública e privada de serviços, o SUS é um modelo descentralizado de gestão financiado pelas três esferas de governo.

---

67. Mercadante (2002).

68. Lei nº 6229, de 17 de julho de 1975, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Saúde.

69. É criada, em 1980, a Comissão Interinstitucional de Planejamento (Ciplan); em 1982 é criado o Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social (Plano Conasp); em 1984 foram implantadas, como desdobramento deste plano, as Ações Integradas de Saúde (AIS); e em 1987 é criado o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados (Suds).

Visando apoiar a estratégia de universalização dos serviços de saúde e reorientar o modelo de prestação de serviços, várias iniciativas foram realizadas durante a década de 1990.[70] Talvez a principal estratégia governamental em prol da implementação de um novo modelo de assistência em saúde tenha sido a criação do Programa de Saúde da Família (PSF), em 1994. Seu objetivo é ampliar a cobertura junto às comunidades mais pobres e promover a articulação das ações assistenciais com as preventivas e terapêuticas. Ancorado em um médico generalista e apoiado por outros profissionais, dentre os quais se destaca o Agente Comunitário de Saúde (ACS), o PSF pretende identificar e tratar preventivamente um conjunto amplo de doenças, humanizando o atendimento, propiciando um atendimento regular e garantindo atendimento integral à população.

Outra importante mudança, esta no campo do financiamento e da descentralização da gestão, foi a criação, a partir de 1993, de uma estratégia baseada na habilitação de estados e municípios em estratégias progressivas de descentralização e de automatismo nas transferências de recursos federais (repasses fundo a fundo). Na área da atenção básica de saúde deve ser citada a implementação, em 1998, do Piso Assistencial Básico (PAB), instituindo um valor *per capita* mínimo para vincular o cálculo das transferências de recursos federais aos municípios. O PAB sofreu progressivas mudanças e aperfeiçoamentos, objetivando conciliar tanto o direito a um valor fixo que pudesse representar uma garantia mínima ao atendimento básico em saúde, como a promoção de atendimento em áreas consideradas estratégicas, como as ações preventivas, a vigilância epidemiológica e programas especiais. Por fim, cabe lembrar a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que determinou a vinculação de recursos para a área da saúde, avançando na definição de responsabilidade entre as três esferas de governo.

Se a saúde consolidou-se como política universal e direito social de cidadania apenas em 1988, na Educação, este processo se deu em outro ritmo. Na verdade, desde 1891, a educação primária é reconhecida como obrigatória. Entretanto, somente na década 1930 se organiza no país um Sistema Nacional de Educação, a partir de um amplo esforço de regulamentação setorial. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde. Nos anos seguintes, serão enfrentados os desafios de elaboração de um Plano Nacional de Educação, da regulamentação do financiamento do ensino público, da fixação das competências nos diferentes níveis de governo e do reconhecimento da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário.[71] Até 1946, desenvolve-se um amplo movimento de construção legal e institucional visando à consolidação da estrutura da educação nacional.

70. Sobre este processo, ver Mercadante (2002).

71. Freitag (1980).

Nesse período foram criados o Conselho Nacional da Educação, a Comissão Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Instituto Nacional do Livro, entre outras instituições no campo da educação. A implantação da rede pública pode ser acompanhada pela progressão acentuada, mesmo que ainda restrita, das matrículas. Paralelamente, implanta-se o ensino profissionalizante, voltado para as classes "menos privilegiadas", dando corpo a um ensino de caráter dual que objetivava atender separadamente as demandas de formação geral das classes médias e das elites, e uma necessidade de preparação da mão-de-obra industrial pela via do ensino profissionalizante. Nesse sentido, perfilam-se a promulgação em 1942 da Lei Orgânica do Ensino Industrial e, em 1943, da Lei Orgânica do Ensino Comercial, seguidas pela criação dos serviços nacionais de aprendizagem industrial e comercial, o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).[72] Por trás deste amplo esforço de organização está a idéia de *construção da nação*, embasando um projeto de educação para o conjunto da sociedade brasileira, particularmente central no período do Estado Novo.

A nova conjuntura aberta em 1946 com a promulgação da nova Constituição é marcada pelo debate em torno da escola pública *versus* ensino privado. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, representou um compromisso entre as duas posições, compromisso que marca ainda hoje o sistema educacional brasileiro. Em 1967, a nova Constituição amplia a obrigatoriedade do ensino primário de quatro para oito anos. No mesmo ano, cria-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), visando alfabetizar a população urbana de mais de quinze anos ainda analfabeta. Em 1971, é promulgada a reforma do ensino do primeiro e segundo graus, no qual se destacam a afirmação da profissionalização como objetivo do ensino médio, a introdução do ensino supletivo, e a consagração da obrigatoriedade do ensino primário de oito anos.

A década de 1970 é marcada por forte expansão do ensino, atingindo não apenas o primeiro grau, mas também os demais níveis. O crescimento das matrículas foi acompanhado de reformas no sistema de financiamento do sistema educacional, das quais a mais importante certamente foi a chamada Emenda Calmon,[73] de 1983, que estabelecia vinculações para gastos em edu-

72. Aureliano e Draibe (1989).

73. A Emenda Calmon determinou que o percentual mínimo de aplicação de recursos da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino não seria menor que 13% da receita resultante de impostos, enquanto estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar no mínimo 25% destes mesmos recursos.

cação nos três níveis de governo. Contudo, mantinha-se uma indefinição no que se refere às atribuições de cada esfera de governo em relação à oferta de serviços em educação.

A Constituição de 1988 ampliou para 18% o valor dos recursos da União vinculados ao ensino, mantendo em 25% o percentual mínimo de aplicação para estados e municípios. Além disso, estabeleceu que, nos dez anos subseqüentes à sua promulgação, um mínimo de 50% dos recursos vinculados à Educação fossem aplicados no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Mas a clara definição no que tange à responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo veio com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) em 1996. Segundo a nova LDB, cabe à União a coordenação da política nacional de educação. No tocante à educação básica, além da responsabilidade pela normatização e pelo estabelecimento de um padrão, materializada inclusive no estabelecimento de um custo mínimo por aluno, cabe à União um papel redistributivo e supletivo. A oferta do ensino fundamental é afirmada como responsabilidade de estados e, principalmente, de municípios.

A reforma do ensino fundamental contou também com inovações oriundas da aprovação de emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), também em 1996. O Fundef, fundo contábil voltado ao financiamento do ensino fundamental, reafirma as regras de vinculação instituídas pela Constituição Federal, e obriga os entes federados a alocar 60% desses recursos nessa modalidade de ensino. Ele afirma ainda a responsabilidade de complementação de recursos por parte da União no caso de impossibilidade dos recursos alocados por estados e municípios alcançarem o valor fixado de um gasto mínimo por aluno.

Dessa forma, cabe ao Ministério da Educação (MEC) atuar diretamente na coordenação da política nacional para o ensino fundamental, sendo responsável pela elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), além de responder por programas específicos que visam melhorar seu acesso e sua qualidade. É o caso do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), do Programa Nacional do Material Escolar (PNME), do Programa Nacional da Merenda Escolar (Pnae) e do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/Dinheiro Direto na Escola (PMDE/DDE). São programas federais de execução descentralizada, em geral ancorados em valores *per capita* repassados aos estados e municípios, ou diretamente às escolas.

Observa-se, assim, que as políticas de educação fundamental e de saúde trilharam, desde ao menos a década de 1980, trajetórias similares com a meta da universalização do acesso e do seu reconhecimento como direito social. Entre as características comuns na execução destacam-se a descentralização associada a atribuições diferenciadas e complementares entre as três esferas de governo, a execução sob responsabilidade última da esfera local,[74] a vinculação de receitas garantidoras de maior estabilidade em seu financiamento e a instituição de pisos mínimos *per capita* como base da transferência de recursos federais. Cabe salientar ainda que a construção da nova institucionalidade destas duas políticas foi acompanhada pelo esforço de instituir de forma pactuada seus instrumentos normativos e regulatórios, envolvendo, em que pesem as diferenças entre as duas áreas, os diversos atores sociais, e buscando o estabelecimento de compromissos entre eles. Por último, cumpre lembrar que estas políticas contam com substantiva presença do setor privado na provisão dos serviços, e que a regulação deste setor representa um dos pontos fortes de tensão para ambas.

6.2 Abrangência e tensões das políticas de saúde e educação

O quadro 5 apresenta informações sobre o conjunto principal de programas que compõem hoje as políticas de saúde e educação, assim como apresenta o percentual médio do Gasto Social Federal (GSF) realizado em cada política. Observa-se neste quadro que as políticas da saúde e educação foram responsáveis por 21% do total do GSF no período 1995-2002.[75] Os gastos federais referentes à Saúde representaram 13,7% do GSF, enquanto os programas ligados à Educação representam 7,3%, aí incluídos todos os níveis de ensino e mais a área de cultura.

Para fins analíticos, é importante identificar a participação da esfera nacional nos gastos nestas duas áreas. Na saúde, as estimativas elaboradas para o ano de 2002 indicam que o governo federal é responsável por 53% das despesas públicas, tendo ficado os estados responsáveis por 22%, e os municípios, por 25%.[76] Na educação, considerados todos os níveis de ensino, a União foi res-

74. Em ambas as políticas, observa-se também a existência de críticas ao processo de descentralização, que teria resultado em uma municipalização, com o esvaziamento do papel do governo estadual especialmente no caso da Saúde.

75. Embora não se aborde aqui explicitamente a área de cultura, é preciso mencionar que os gastos federais ali alocados estão considerados neste eixo de políticas sociais.

76. Sistema de Orçamentos Públicos da Saúde – SIOPS/Ministério da Saúde.

ponsável em 2000 por 24,2% dos gastos públicos, os estados por 46,1%, e os municípios, por 29,5%. Considerado apenas o ensino fundamental, estes valores são, respectivamente, de 11,9%, 47,2% e 40,9%.[77]

QUADRO 5
Brasil: abrangência da ação social do Estado em âmbito federal
Políticas organizadas com base nos Direitos Incondicionais de Cidadania

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais Programas
Direitos Incondicionais de Cidadania Social	1. Saúde	13,7	1.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico 1.2 SUS: Prevenção e Combate a Doenças (inclui campanhas públicas) 1.3 Saúde da Família
	2. Ensino Fundamental[1]	1,3	2.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
Outras	3. Outras	6,0	3.1 Ensino Médio/Superior/Profissionalizante 3.2 Cultura
	Total	**21,0**	

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.
Nota: [1]O programa Toda Criança na Escola inclui, entre outras, ações para os programas Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar e Distribuição de Livros Didáticos.

Apesar da relevância das informações sobre o GSF, é importante analisar alguns dados sobre a cobertura destas políticas. A progressão favorável e contínua dos indicadores de mortalidade infantil e de esperança de vida ao nascer presentes na tabela 9 permite sustentar não apenas a hipótese dos efeitos positivos da ampliação da cobertura na área de saúde como também da relativa eficácia de um conjunto importante de políticas e programas na área. A disparidade dos indicadores em nível regional, contudo, se mostra ainda extremamente elevada. Apesar disso, ambos os indicadores apontam tendência à convergência nos anos analisados, tendo as regiões Norte e Nordeste reduzido a mortalidade infantil e avançado na esperança de vida ao nascer em níveis percentuais superiores aos das demais regiões do país.

Os dados da tabela 10 sobre implantação do número de equipes do PSF e do número de municípios com PSF implantado ao longo dos últimos dez anos também são indicadores expressivos de maior acesso da população aos serviços de saúde. Cabe ressaltar a maior presença de equipes do PSF na região Nordeste.

77. Castro e Sadeck (2002).

TABELA 9
Brasil e Grandes Regiões: taxa de mortalidade infantil[1] e esperança de vida ao nascer,[2] 1996 a 2000

	Taxa de mortalidade infantil			Esperança de vida ao nascer		
	1996	1998	2000	1996	1998	2000
Brasil	38,0	33,1	28,3	67,6	68,0	68,6
Norte	36,1	34,6	28,9	67,4	67,9	68,5
Nordeste	60,4	53,5	44,9	64,5	65,1	65,8
Sudeste	25,8	22,1	19,1	68,8	69,2	69,6
Sul	22,8	18,7	17,1	70,2	70,6	71,0
Centro-Oeste	25,8	25,6	21,9	68,5	68,9	69,4

Fontes: Ministério da Saúde/Datasus e RIPSA/IDB 2001; IDB2002. Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1]Mortalidade Infantil: número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade, por mil nascidos vivos.
[2]Esperança de Vida ao Nascer: número médio de anos esperado que um recém-nascido viva.
Obs.: Os dados para 1997, 1998 e 1999 são provenientes do IDB-2001 e foram calculados diretamente dos sistemas SIM e Sinasc, para os estados que atingiram índice final (cobertura e regularidade do SIM) igual ou superior a 80% e cobertura do Sinasc igual ou superior a 90%. Os demais dados foram estimados pelo IBGE a partir de métodos demográficos indiretos. Os dados de população são provenientes do IBGE (contagem populacional e projeções demográficas preliminares).

TABELA 10
Brasil e Grandes Regiões: número de equipes e proporção de municípios com o Programa de Saúde da Família implantado, 1994-2003

	Número de equipes do PSF[1]									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brasil	328	724	847	1.623	3.147	4.945	10.674	13.168	16.698	18.815
Norte	7	12	12	12	172	450	898	914	1.192	1.279
Nordeste	181	396	444	547	1.190	2.079	4.434	5.479	6.699	7.554
Sudeste	60	164	227	695	1.105	1.488	3.097	3.711	4.967	5.767
Sul	75	147	158	225	355	539	1.332	1.881	2.423	2.739
Centro-Oeste	5	5	6	144	325	389	913	1.183	1.417	1.476
	Proporção de municípios com o PSF implantado[2]									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brasil	1,1	3,0	4,6	10,3	20,3	34,0	56,5	66,3	74,8	80,1
Norte	0,5	0,8	0,8	0,7	22,5	49,7	62,4	61,0	73,1	73,5
Nordeste	1,6	5,2	8,2	9,9	19,9	39,7	61,0	71,3	78,6	83,3
Sudeste	1,0	3,1	4,7	20,4	30,0	39,0	59,5	64,6	70,1	76,6
Sul	1,1	1,7	2,2	3,4	11,0	18,1	41,9	57,1	68,7	76,5
Centro-Oeste	0,2	0,2	0,5	1,8	7,6	17,5	58,5	81,2	94,8	96,3

Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde/Departamento de Atenção Básica. Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1]Cada equipe do Saúde da Família atende em média 3.450 pessoas.
[2]O Distrito Federal está sendo contado como município, sendo abrangido pelo PSF a partir de 1997.

Na Educação, o indicador de taxa de freqüência líquida do Ensino Fundamental, ou seja, a proporção de estudantes freqüentando aquele nível de ensino e a população total na faixa etária equivalente, corresponde ao apresentado na tabela 11.

TABELA 11
Brasil e Grandes Regiões: taxa de escolarização do ensino fundamental, segundo categorias selecionadas, 1992 a 2002

Categorias	Taxa de escolarização do ensino fundamental (7 a 14 anos)								
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Grandes Regiões									
Brasil	81,3	82,9	85,4	86,5	88,5	90,9	92,3	93,1	93,7
Norte	82,5	83,6	86,3	86,3	86,6	90,0	91,4	91,9	92,0
Nordeste	69,7	72,6	76,1	78,0	81,9	86,6	89,1	90,4	91,5
Sudeste	88,0	89,1	91,0	91,1	92,3	93,1	93,9	94,6	95,1
Sul	86,8	88,5	90,3	92,1	93,1	94,0	95,0	95,1	95,6
Centro-Oeste	85,8	85,5	88,1	89,8	90,4	93,0	93,3	94,3	93,7
Localização									
Urbana metropolitana	88,7	89,7	91,5	91,6	91,6	93,0	93,5	93,7	94,4
Urbana não metropolitana	84,7	85,9	87,4	88,9	90,2	92,2	93,3	93,7	94,0
Rural	66,4	69,6	74,6	75,7	81,3	86,0	88,9	90,7	91,6
Sexo									
Masculino	79,9	81,8	84,3	85,6	87,7	90,5	91,7	92,8	93,3
Feminino	82,7	84,1	86,6	87,4	89,3	91,4	92,9	93,4	94,1
Raça ou cor									
Branca	87,5	88,5	90,2	90,6	92,2	93,4	94,2	94,7	94,7
Negra	75,3	77,4	80,7	82,3	84,9	88,6	90,5	91,6	92,7

Fonte: IBGE, Pnad. Elaboração Disoc/Ipea.
Obs.: a) Nas pesquisas de 1992 e 1993 a freqüência à escola era investigada apenas para pessoas com cinco anos ou mais de idade.
b) A Pnad não foi realizada em 1994 e 2000.
c) Raça negra é composta de pretos e pardos.

É possível perceber na tabela uma quase universalização do acesso neste nível de ensino. Pode-se também observar ali que tal universalização teve repercussões expressivas na redução das desigualdades que marcavam o ensino fundamental ainda no início da década de 1990. Reduziram-se as disparidades de acesso entre regiões, entre áreas urbana e rural, assim como as desigualdades entre raças. As diferenças de gênero quanto à freqüência no ensino fundamental são totalmente superadas.

Em que pese a universalização do acesso conquistado pelas políticas de educação e da saúde, um quadro ainda amplo de problemas se configura em torno delas. Destacam-se aqui dois aspectos: a qualidade dos serviços e a universalização para os mais pobres.

No que se refere ao ensino fundamental, os problemas relacionados com qualidade da educação prestada têm sido objeto de amplo debate, intensificado após a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990, cujos resultados periódicos apontam para insuficiência no desempenho de parcela importante dos estudantes avaliados. Outros indi-

cadores, como os índices de reprovação, repetência e evasão escolar, além dos de defasagem entre idade do aluno e série escolar freqüentada, apontam também, inequivocamente, para os sérios problemas que enfrenta hoje o ensino fundamental no país.

Na saúde, pode-se afirmar que há consenso entre os analistas desta política de que um dos maiores problemas se refere à qualidade, em sentido amplo, dos serviços ofertados. Este problema está refletido, principalmente, na baixa capacidade de resolução dos serviços básicos e na dificuldade de acesso a consultas e exames especializados. Esta baixa qualidade dos serviços tem sido associada à segmentação que estaria ocorrendo quanto ao público atendido. A universalização da saúde e do ensino fundamental no Brasil parece estar se realizando com base na exclusão de parte da classe média destes serviços. Na Saúde, o gasto público limita-se a 48% dos gastos totais na área, patamar próximo ao dos Estados Unidos, mas bastante inferior ao percentual do gasto público com saúde em países que desenvolveram sistemas universais de acesso. Em outras palavras, observa-se que menos da metade dos gastos realizados com saúde no Brasil está à disposição dos órgãos responsáveis por realizar a universalização do acesso à saúde, ao contrário dos 96,9% verificados na Inglaterra ou do patamar de 70 a 77% nos casos da Alemanha, Austrália, Canadá ou Espanha.[78] Neste contexto de reduzida participação do gasto público em saúde, cabe lembrar o crescimento verificado no sistema privado de saúde suplementar, organizado via planos e seguros de saúde, cuja ampliação da adesão representa em boa parte uma procura pela garantia de maior presteza no acesso aos serviços de saúde.[79]

A cobertura universal em saúde e no ensino fundamental está, ainda, marcada por públicos segmentados em face da modalidade pública ou privada e da qualidade variável dos serviços oferecidos. As políticas de educação e saúde representam no Brasil os direitos incondicionais da cidadania social. Seus objetivos dizem respeito à presença da desigualdade como problema constitutivo das sociedades modernas, movendo o Estado a garantir a ampliação e a universalização do acesso a alguns serviços sociais. E é em torno desta questão que ainda residem seus maiores desafios.

7 POLÍTICAS ORGANIZADAS A PARTIR DO EIXO DA INFRA-ESTRUTURA SOCIAL

O quarto eixo de políticas sociais aqui proposto está estruturado em torno do que considerou-se ser políticas de Infra-Estrutura Social, freqüentemente classificadas como políticas urbanas, as quais dizem respeito a um tipo de intervenção

78. OMS (2000).

79. Entretanto, os conflitos recorrentes envolvendo os diversos atores do sistema de saúde complementar mostram que estas garantias não estão sendo efetivamente realizadas. Ver, a respeito, Reis (2005).

fortemente carregada de sentido social e que abrangeria as áreas de habitação e saneamento.[80] A maturação institucional tardia dessas duas áreas de atuação do Estado no Brasil, relativamente às demais áreas tratadas até aqui, reforça a idéia de um movimento diferenciado na trajetória de construção destas políticas.

Em seqüência ao percurso desenvolvido, faz-se nesta seção uma breve recuperação histórica da montagem das políticas de habitação e saneamento no Brasil, para depois apresentar alguns dados relativos à abrangência física e financeira de ambas em período recente, procurando discutir, ao final, as tensões mais importantes em pauta na atualidade que ainda limitam o potencial de êxito dessas duas políticas públicas.

7.1 Estruturação histórica das políticas de habitação e saneamento no Brasil

Em linhas gerais, é preciso registrar que ambas as áreas – habitação e saneamento – se estruturaram como políticas públicas tão-somente após 1964. Antes disso, inexistiam políticas de escala e escopo nacionais, de modo que as soluções para os problemas habitacionais e de saneamento se davam, em grande medida, no âmbito privado.[81]

No caso da Habitação, ainda havia uma certa vinculação aos IAPs, por meio dos quais os trabalhadores formalizados de algumas categorias profissionais podiam dispor de esquemas de financiamento para aquisição ou construção da casa própria.[82] Já no caso do Saneamento, consideradas aqui tão-somente as atividades de fornecimento de água e coleta de esgoto, havia apenas investimentos públicos esporádicos, não sistemáticos, localizados, sobretudo, nos grandes centros urbanos, onde os problemas de saúde pública (doenças de veiculação hídrica, mortalidade infantil etc.) derivados da falta de saneamento básico ameaçavam as condições de reprodução das populações locais.

80. A rigor, também pode-se considerar o setor de transporte coletivo urbano como parte integrante das políticas de infra-estrutura social. Embora reconhecendo o seu evidente conteúdo social, não será incluído neste trabalho em função de ser uma política de responsabilidade municipal. A respeito, ver Gomide (2003).

81. Os mutirões comunitários de autoconstrução e a favelização dos grandes centros urbanos são formas contundentes de manifestação das soluções particulares para o caso da Habitação, assim como as teias clandestinas de despejo de esgoto e os próprios esgotos a céu aberto nas cidades o são para o caso do saneamento.

82. A experiência da Fundação da Casa Popular, criada em 1946, foi muito incipiente e não pode nem mesmo ser considerada o embrião da política habitacional que se organizaria a partir do Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH) nos anos 1960.

A partir de 1964, quando tem início o movimento de institucionalização das políticas de habitação e saneamento, os mecanismos de financiamento e de regulação setorial passaram a subordinar a dimensão social destas políticas a objetivos políticos – de natureza econômica e/ou regional – pouco transparentes. Isto porque, embora as ações finalísticas das políticas de habitação e saneamento sejam em si mesmas de proteção e impacto social, ambas estão na verdade na fronteira entre as políticas sociais e econômicas, tendo sido na prática tratadas mais como políticas de crescimento econômico do que propriamente como políticas de desenvolvimento regional ou social.

Do ponto de vista do financiamento, a criação e a vinculação do FGTS como principal fonte de recursos para essas áreas de infra-estrutura social introduziram o princípio do autofinanciamento como critério de alocação e seleção dos projetos, reduzindo com isso o poder redistributivo dessas políticas, situação que se mantém praticamente inalterada até os dias atuais. Por sua vez, do ponto de vista dos instrumentos de regulação setorial, o excesso de centralização decisória no nível tecnoburocrático federal e de ausência de participação e envolvimento tanto das populações como dos gestores locais na definição de estratégias de investimento e de prioridades de gastos acabaram contribuindo para a ineficiência social dessas políticas, mormente entre 1964 e 1995, quando tem início um novo movimento de reorganização institucional (financeira e de gestão) das políticas de habitação e saneamento.

Uma breve recuperação histórica da montagem da política habitacional no pós-64[83] mostra que é possível distinguir três momentos: 1964-1985, 1986-1994 e 1995-2002. O período 1964-1985 pode ser caracterizado como de auge e declínio da política habitacional formulada e implementada pelo regime militar. Tem-se a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), fundado com recursos provenientes da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, também com recursos do então criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do SBPE (cadernetas de poupança e títulos imobiliários) destinavam-se ao financiamento de projetos habitacionais apresentados por construtoras particulares, obedecendo a critérios de mercado. Os recursos do FGTS, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH), deveriam financiar projetos habitacionais de interesse social, já que se tratava de um fundo composto por contribuições compulsórias, recolhidas pelos empregadores sobre o total de remuneração devida aos trabalhadores com carteira assinada. Vale notar que, com isso, o eixo central da política habitacional construída no período atrelava-se ao mercado de trabalho formal, sendo o FGTS a forma dominante de

83. Santos (1999).

financiar a compra ou a construção da casa própria para a classe trabalhadora. Por tratar-se de um fundo de natureza patrimonial, exige-se sustentação atuarial intertemporal, motivo pelo qual a utilização do FGTS para fins redistributivos (financiamento habitacional para trabalhadores não formalizados ou de baixo poder aquisitivo) é limitada.[84]

No período 1986-1994, a política habitacional inexiste como política sistemática de governo, sendo a extinção do BNH em 1986 a prova de que o setor passava por séria crise institucional e indefinição de rumos.[85] Contudo, parece claro que *"a idéia de que a política habitacional [pudesse] ser feita mediante um sistema capaz de se auto-financiar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total de financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente"* (Santos, 1999, p. 18). Apesar disso, houve na prática poucos avanços em termos da infra-estrutura social dirigida aos segmentos sociais e localidades mais vulneráveis, um vez que tal mudança de orientação da política habitacional se confrontava com as restrições fiscais que, desde o início da década de 1980, operavam como limitador do gasto público de pretensão redistributiva.

Diante deste cenário, ganha especial importância o período de 1995 a 2002 com a tentativa de reconstrução da política habitacional em âmbito federal.[86] A nova Política Nacional de Habitação (1996) dava por esgotado o modelo anterior, acusando-o de regressivo e insuficiente frente ao déficit habitacional brasileiro, diagnosticado em 1995 em cerca de cinco milhões de unidades habitacionais, ou 14,4% do total de domicílios particulares permanentes do país (Morais, 2002, p. 114-116).[87] Desse modo, e de acordo com a

84. Esta observação é particularmente relevante quando se constata que 80% dos investimentos em habitação, saneamento e infra-estrutura urbana foram financiados com recursos do FGTS entre 1995 e 2001 (Morais, 2002, p. 116).

85. A partir desta data, a política habitacional é pulverizada por vários órgãos governamentais. O Banco Central (Bacen) assume as funções normativas e fiscalizadoras, enquanto a Caixa Econômica Federal (CEF) passa à condição de agente financeiro do SFH e gestor do FGTS.

86. A habitação, reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional n° 26, de 14 de fevereiro de 2000, ainda carece de regulamentação para afirmar-se nesta base.

87. Este déficit representou algo como 5,3 milhões de unidades habitacionais em 1999, ou 12,3% do total de domicílios particulares permanentes do país, conforme pode ser visto no gráfico 5 adiante, na subseção 7.2. Deste total, 71,3% era o tamanho do déficit habitacional urbano e 28,7% o déficit habitacional rural. Ainda em relação ao total, é relevante mencionar que 92,4% do déficit habitacional estava concentrado em 1999 na faixa populacional de renda domiciliar *per capita* até três salários mínimos, sendo de 99,3% o déficit habitacional concentrado na faixa de população até dez salários mínimos.

Livro Questao Social.indb 242 1/6/2009 14:31:43

estratégia social mais geral encaminhada ao longo da década de 1990, o novo modelo proposto buscava assentar-se sobre quatro pilares: *i)* aumento do grau de focalização do gasto público orçamentário (subsidiado ou a fundo perdido) sobre a faixa da população com renda igual ou inferior a três salários mínimos mensais, e financiamento de longo prazo com recursos do FGTS para a faixa da população com renda entre três e doze salários mínimos mensais; *ii)* reforço na estratégia de descentralização das políticas habitacionais para as esferas estaduais e municipais; *iii)* sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades; e *iv)* impulso à estratégia de mercado (privatização) para o atendimento à população com renda acima de 12 salários mínimos.

Os programas pensados para reestruturar o setor habitacional foram então os seguintes: *i)* Habitar-Brasil (cuja nomenclatura atual é Morar Melhor), financiado com recursos fiscais do OGU, e Pró-Moradia (a nomenclatura atual é Nosso Bairro), financiado com recursos do FGTS, ambos dirigidos às populações de baixa renda (até três salários mínimos mensais) e voltados sobretudo à melhoria das unidades habitacionais existentes (redução do déficit habitacional qualitativo); *ii)* Carta de Crédito (CEF/FGTS) disponibilizável diretamente ao interessado (entre três e doze salários mínimos mensais) em construir, reformar ou comprar imóvel próprio, caracterizada por oferecer um crédito subsidiado, pois embora o FGTS seja um fundo cujo patrimônio deva ser preservado, pratica taxas de juros inferiores às taxas de mercado; e *iii)* programas destinados à regulamentação e ao aprimoramento do mercado habitacional privado, voltado para a população com renda superior a doze salários mínimos mensais.[88]

No tocante às especificidades do setor Saneamento, vê-se que também esta área se estrutura como política pública de escala nacional apenas no período militar, pós-1964. Tal como na área de habitação, é possível dividir a história do setor saneamento nos mesmos três subperíodos: 1964-1985, 1986-1994, 1995-2002.[89]

88. Entre tais programas, destacavam-se: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, a criação do Sistema Nacional de Certificação e do Sistema Financeiro Imobiliário, para captação de poupança de longo prazo, além de medidas visando legislar sobre o uso do solo e questões ambientais.

89. Dois pontos em comum entre habitação e saneamento permitem a utilização dos mesmos três subperíodos para resgatar os principais traços de cada uma das áreas. Primeiro, o fato de que ambas se viabilizaram financeiramente tendo o FGTS como fonte principal de recursos. Segundo, que os dois setores passaram por problemas institucionais semelhantes ao longo do tempo, como a extinção do BNH, que era o órgão gestor do FGTS, em 1986. Depois, o período de crise e indefinição de rumos que marcou o subperíodo 1986-1994. E, finalmente, a tentativa de reconstrução institucional e financeira de ambas as políticas no subperíodo 1995-2002. Para uma visão geral do setor saneamento no Brasil em período recente, ver os trabalhos reunidos na pesquisa coordenada pelo Ipea (1999).

A primeira fase, de estruturação institucional, é marcada pelo lançamento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1971, por meio do qual se organiza a ação estatal no setor. A engenharia financeira previa ser o FGTS a fonte principal de recursos, sob gestão centralizada do BNH, mas com uma estratégia descentralizada de execução, que pressupunha a criação de companhias estaduais responsáveis pelas concessões municipais de serviços públicos de saneamento. Além do FGTS, o setor saneamento também contava, ainda que em menor medida, com recursos fiscais do OGU e com parte dos recursos provenientes do PIS/Pasep sob comando do BNDES. Neste primeiro subperíodo, houve uma grande expansão dos serviços de saneamento, com ênfase, sobretudo, no abastecimento de água. Os serviços de coleta e tratamento de lixo e de esgotos industriais e sanitários estiveram sempre um degrau abaixo da ordem de prioridades em saneamento, vindo a converter-se em problema ambiental e a ameaçar a qualidade dos recursos hídricos disponíveis.[90] Outros problemas consolidados nesta primeira fase foram a regressividade social da oferta dos serviços, que se manifestaria nas amplas desigualdades regionais e por faixas de renda quanto ao acesso aos serviços básicos, problemas de titularidade e responsabilidade entre estados e municípios na prestação de serviços de saneamento, e, por último, mas sem esgotar o assunto, problemas ligados à engenharia institucional e financeira do setor.

Este conjunto de problemas se veria agravado na segunda fase do setor saneamento no Brasil, entre 1986 e 1994. Tal qual ocorreu com o setor habitação: a extinção do BNH em 1986 e a transferência da gestão do FGTS para a CEF reduziram o *status* da política nacional de saneamento e engendraram uma prolongada crise institucional e de gerenciamento político no setor. Por sua vez, a crise econômica da década de 1980, as restrições fiscais dela advindas e os riscos de dilapidação patrimonial do FGTS, oriundos da desestruturação do mercado de trabalho (informalização das relações contratuais, precarização das ocupações e queda de rendimentos em geral), comprometeram severamente a capacidade de financiamento das ações de saneamento básico no período.[91]

Por todo o exposto, não é de estranhar as dificuldades encontradas pelos governos recentes em tentar construir uma nova arquitetura institucional e financeira para o setor, iniciativas que marcariam o terceiro subperíodo, entre

90. Este parece ser um problema estrutural da forma como foi disposto o setor saneamento. Ver, a respeito, Fagnani (1997).

91. Esta informação pode se comprovada pelo fato de que "no período de investimentos mais intensos no setor, durante a década de 1970, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa caiu para 0,28%, e na década de 90, para 0,13%. O ano com maior taxa de investimentos é 1981, com 0,41%, e o pior, 1994, com 0,07%". (Pena e Abicalil, 1999, p. 119).

1995 e 2002. Assim como sugerido para o setor habitação, os princípios gerais utilizados na montagem de uma nova estratégia social nos anos 1990 (aumento do grau de focalização do gasto público; reforço na estratégia de descentralização fiscal das políticas para as esferas estaduais e municipais; sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre alocação de recursos e definição de prioridades; impulso à privatização) também tentariam ser aplicados ao setor saneamento.

Para tanto, a nova Política Nacional de Saneamento estruturou-se nesta fase a partir do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que se propunha a reorganizar o papel do setor público na condução das ações de saneamento, tendo por base os princípios aqui apontados.[92] Os principais programas finalísticos foram:

- no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: *i)* o Pró-Saneamento, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, destinava-se à prestação dos serviços de abastecimento de água, drenagem urbana, tratamento de esgoto sanitário e de resíduos sólidos urbanos, todos estes serviços prestados às famílias com rendimentos de até doze salários mínimos; e *ii)* o Programa de Ação Social em Saneamento (Pass), financiado com recursos fiscais do OGU e contrapartidas estaduais e municipais, tinha por meta prover os serviços básicos de saneamento (água, esgoto e lixo) exclusivamente às regiões urbanas de maior concentração de pobreza e mortalidade infantil, nos municípios selecionados à época pelo Programa Comunidade Solidária;[93]
- no âmbito do PPA 2000-2003: *i)* o Saneamento é Vida, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, visava ampliar a cobertura e melhorar o atendimento dos serviços de saneamento básico em municípios com até 75 mil habitantes; e *ii)* o Saneamento Básico, financiado com recursos fiscais do OGU, objetivava apoiar ações de saneamento em municípios com até 20 mil habitantes, segundo critérios epidemiológicos.

92. Além do PMSS, havia também mais três programas destinados à reestruturação do setor saneamento: Programa de Qualidade da Água (PQA), Programa Nacional de Controle ao Desperdício da Água (PNCDA) e Programa de Apoio à Gestão de Resíduos Sólidos (Progest).

93. Um terceiro programa finalístico, mas de menor vulto financeiro e abrangência populacional, foi o Prosege (Programa de Ação Social em Saneamento). Para um detalhamento da forma de funcionamento dos programas em saneamento e seus principais resultados no período 1995-1998, ver os capítulos de Calmon et alii e de Pena e Abicalil, ambos em Ipea (1999).

7.2 Abrangência atual e tensões das políticas de habitação e saneamento

O quadro 6 apresenta a situação atual das políticas de infra-estrutura social no Brasil, procurando destacar informações relativas aos principais programas em cada uma das áreas, bem como o percentual de gasto social federal envolvido. Inicialmente, vê-se que as áreas de habitação e saneamento consumiram somente 3,2% do GSF no período 1995-2002. Este é um percentual de gasto comparável, em magnitude, ao gasto com o conjunto de políticas de assistência social e combate à pobreza, conforme apontado em seções anteriores. De fato, neste período, uma série de fatores pode explicar tal comportamento do gasto público em áreas tão importantes para o bem-estar social.

QUADRO 6
Brasil: abrangência da ação social do Estado em âmbito federal
Políticas organizadas a partir da produção de infra-estrutura social[1]

Eixo estruturante	Políticas de âmbito federal	% GSF 95/02	Principais Programas
Infra-Estrutura Social	1. Habitação[2]	2,3	1.1 Infra-Estrutura Urbana 1.2 Morar Melhor e Nosso Bairro
	2. Saneamento[3]	0,9	2.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 2.2 Pró-Água e Infra-Estrutura
	Total	**3,2**	

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.
Notas: [1]Ano de referência 2002. Inclui políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.
[2]Inclui ações de urbanismo, segundo metodologia do GSF por área de atuação.
[3]Inclui ações de meio ambiente, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

Ainda de acordo com o aqui relatado, há um histórico de contingenciamentos fiscais e financeiros que vem desde pelo menos o início dos anos 1980 e afeta particularmente as áreas de infra-estrutura social já vitimadas por heranças institucionais e de gestão política complicadas. O resultado geral do quadro 6 deve no entanto ser qualificado com a informação de que a trajetória de recuperação dos gastos em habitação e saneamento verificada no período 1995-1998 foi interrompida no período seguinte (1999 a 2002) por conta do aprofundamento das restrições fiscais decorrentes da crise cambial de 1998 e das cláusulas de superávit primário negociadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Assim, ao se falar especificamente da área de habitação, é importante ter claro que, a despeito das novas estruturas institucionais e de financiamento montadas entre 1995 e 1998, foram limitados os impactos sociais dos programas direcionados aos segmentos mais vulneráveis da população. Embora no período 1995-1998 o Pró-Moradia tenha contabilizado atendimento a 285

mil famílias e o Habitar-Brasil tenha atendido 437,5 mil famílias, apenas 24,2% delas foram contempladas com novas moradias. Ou seja, 75,5% das famílias atendidas pelos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil foram na verdade beneficiadas com obras de urbanização em geral, urbanização de favelas ou melhoria habitacional e infra-estrutura urbana, ações que certamente colaboram para reduzir o déficit habitacional qualitativo, mas foram insuficientes para resolver o problema do déficit quantitativo.[94] Já no período posterior a 1999, assistiu-se a uma quase paralisia nos investimentos habitacionais de maior interesse social, posto que as restrições fiscais tornaram-se mais severas para a economia como um todo e acarretaram um forte contingenciamento das linhas de crédito antes destinadas à cobertura dos déficits de habitação para as populações de baixa renda.[95]

Como balanço geral da área de habitação na década de 1990, observa-se pelo gráfico 5 que, embora tenha havido uma pequena diminuição relativa dos déficits habitacionais quantitativo – medidos sobre o total de domicílios particulares permanentes, com redução de 14,2% para 12,3% entre 1992 e 1999 – e qualitativo – medido apenas pelo adensamento domiciliar, com redução de 10% para 7,1% entre 1992 e 1999 –, houve uma sensível piora em termos do peso do aluguel na renda domiciliar, que subiu de 15,2% em 1992 para 27,4% em 1999, e do percentual de domicílios que comprometem mais que 30% da sua renda com aluguel, que sofreu elevação de 12,1% em 1992 para 35,6% em 1999.

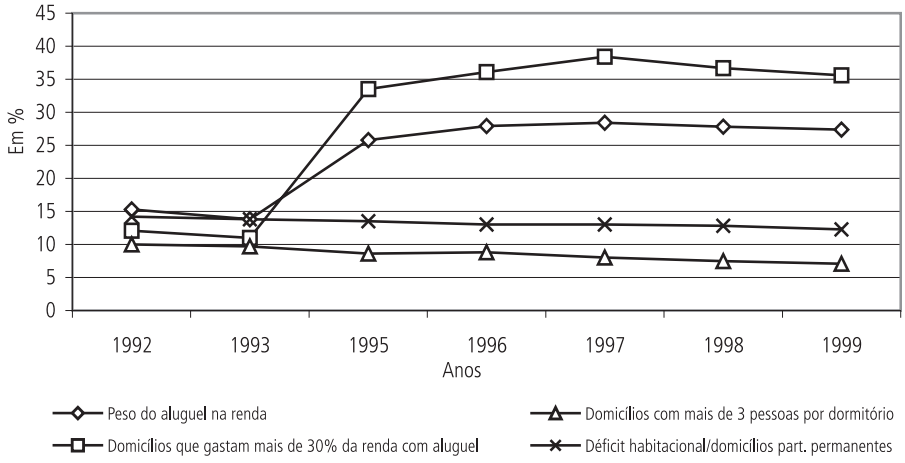
Somadas às informações anteriores as de que, primeiro, o déficit habitacional quantitativo na verdade aumentou em termos absolutos, passando de 4,9 milhões em 1992 para algo como 5,3 milhões de unidades habitacionais em 1999, e de que, segundo, o déficit qualitativo medido pela precariedade das moradias e inadequação da infra-estrutura urbana é considerável[96] tem-se então um quadro ainda crítico da situação habitacional brasileira, sobretudo para a população de mais baixa renda.

94. Ver dados completos de cobertura desses programas habitacionais em Santos (1999), Morais (2002) e Zamboni (2004).

95. Apenas para se ter uma idéia do significado do contingenciamento fiscal no período 1999-2002, observe-se que "durante esses anos os recursos do FGTS aplicados em ações direcionadas para a população de até 3 s.m. passaram a representar cerca de 5% do total de financiamentos habitacionais do Fundo e praticamente cessaram as contratações no Pró-Moradia". (Zamboni, 2004, p. 10)

96. Morais (2002).

GRÁFICO 5
Brasil: indicadores habitacionais, 1992-1999



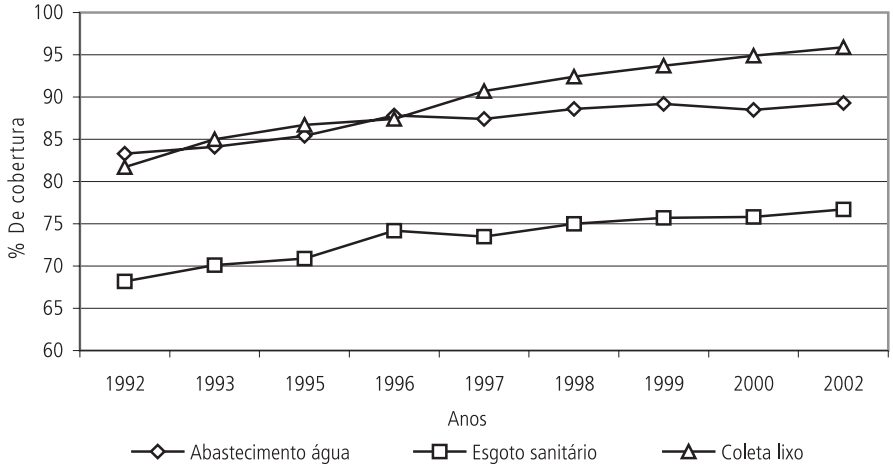
Fonte: IBGE, Pnad. Elaboração: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 4, 2002 (Ipea).

A solução desses problemas deve levar em conta a possibilidade de se construir um novo arranjo institucional e financeiro para o setor tal, que o princípio do autofinanciamento para a compra ou construção da casa própria seja aplicado de modo progressivo às camadas de mais alta renda.[97]

No caso do setor Saneamento, também foram limitados os impactos sociais obtidos a partir das novas estruturas institucionais e de financiamento organizadas entre 1995 e 1998. Pelo gráfico 6, embora os serviços de saneamento básico (coleta de lixo, abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário) tenham apresentado *performance* positiva entre 1992 e 2002, persistem carências e desigualdades de várias ordens. Do ponto de vista da prestação de serviços, chama atenção o fato de o esforço no tratamento de esgoto ainda permanecer num nível de cobertura bastante inferior aos demais serviços (faixa de 75% de cobertura nacional contra 90% para abastecimento de água, ao longo da década de 1990).

97. Ou seja, trata-se de reafirmar que "a utilização de fontes de natureza fiscal a fundo perdido no financiamento de políticas sociais no Brasil é a única capaz de atender a situações críticas de pobreza". (Fagnani, 1999, p. 170).

GRÁFICO 6
Brasil: indicadores de saneamento básico, 1992-2002



Fonte: IBGE, Pnad. Elaboração: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 4, 2002 (Ipea).

Informações sobre o déficit quantitativo dos serviços para 1999 indicam que "dos 42,9 milhões de domicílios particulares permanentes existentes nas áreas urbanas e rurais do país, aproximadamente 10,2 milhões não haviam sido atendidos por rede geral de água (sendo 80,9% na área rural); 11,5 milhões não possuíam serviços de esgotamento sanitário ou fossa séptica (50,7% na área rural); e 8,6 milhões não dispunham de serviço de coleta direta ou indireta de lixo (80,4% na área rural)". (Calmon, 2001, p. 113-114).

Se focalizado o período 1995-1998, a despeito das 1.202 operações de saneamento contratadas pelo programa Pró-Saneamento, beneficiando cerca de 3,7 milhões de famílias no Brasil, tem-se uma elevada concentração regional de recursos. Há menor participação do Norte, Nordeste e Centro-oeste (34,2%), regiões estas que apresentam maior déficit percentual na cobertura de serviços, em face das regiões Sul e Sudeste (65,7%).[98] Já com relação ao PASS, apesar dos recursos fiscais aportados serem de apenas R$ 1,5 milhão no período 1995-1998, parece ter havido um bom aproveitamento geral, a julgar pelo fato de que a maior parte das obras contratadas estava concluída ou em andamento em 1998, beneficiando aproximadamente 1,7 milhão de famílias. Dado o desenho institucional do programa, houve uma melhor distribuição regional dos recursos e obras realizadas, com favorecimento relativo da região Nordeste, que absorveu 45% dos recursos totais do programa.[99]

98. Calmon et alii (1999, p. 21).

99. Calmon et alii (1999, p. 28).

O desempenho físico, financeiro e social de ambos os programas no período 1999-2002 ficou bem abaixo das metas previamente estabelecidas. No âmbito de negociações entre o FMI e o governo brasileiro ao final de 1998, por ocasião da obtenção de empréstimos externos para fazer frente à crise cambial eminente, resoluções do Conselho Monetário Nacional contingenciaram recursos fiscais originalmente destinados a várias políticas públicas, sendo as de infra-estrutura social uma das mais atingidas. No caso do programa Saneamento é Vida, não foi permitido efetivar nenhuma nova contratação para o exercício financeiro de 2000, enquanto no caso do programa Saneamento Básico conseguiu-se empenhar apenas 57% do total previsto para aquele ano.[100]

Tais informações reforçam a idéia de que vigora de fato uma certa subordinação das políticas sociais em geral, e destas – de infra-estrutura social – em particular, aos ditames da política macroeconômica restritiva, sobretudo a partir de 1999, quando o imperativo fiscal se converte na principal política de governo, sob a qual se devem sujeitar todas as demais. Se correta, tal conclusão significaria assumir uma postura pessimista quanto às possibilidades de reversão no curto prazo do quadro de desigualdades que domina a estrutura social brasileira, sobretudo no que tange ao acesso das localidades e populações mais vulneráveis aos bens e serviços básicos de habitação e saneamento.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, um conjunto amplo de questões foi levantado, no intuito de fornecer uma visão abrangente – embora não exaustiva – acerca da trajetória de montagem do aqui chamado de Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), de sua dinâmica atual, bem como de algumas das tensões e contradições que permeiam os debates sobre a questão social assim como as políticas sociais brasileiras. A fim de unir as dimensões teórica e histórica do SBPS, foram utilizados como recurso de análise a idéia dos Eixos Estruturantes da Política Social. Ao se optar por tal critério, a intenção era – e é – a de testá-los como critério de demarcação analítica, destinados a explicar o *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as *motivações específicas* que lhes deram origem, mas também de acordo com seus *princípios de acesso* adotados ao longo do tempo.

Embora a análise do SBPS em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de um dado período e as circunstâncias particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, ela (a classificação por eixos) possui em si mesma uma proposta dinâmica. Em outros termos, apesar de ser uma fotogra-

100. Calmon (2001, p. 115).

fia do SBPS, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não pretende ser uma análise estática. Ao contrário, busca permitir um exercício de reclassificação das políticas à medida que mudem de *status*, vale dizer, à medida que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria transformação de sentido que a sociedade lhe atribui e dos riscos coletivos e situações de vulnerabilidade social que a mesma sociedade procure proteger.

Os quatro eixos de classificação propostos – do Emprego e do Trabalho, da Assistência Social e Combate à Pobreza, da Cidadania Social e da Infra-Estrutura Social – não devem, assim, ser lidos de forma estanque, mas sim como um conjunto de situações que vão se formando ao longo do processo histórico de desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, cuja fotografia em dado momento não é, vale ratificar, o resultado final, mas simplesmente parte de um processo dinâmico e contraditório de construção.

Dessa forma, para a compreensão do processo de organização do SBPS e de seu quadro atual, é necessário levar em consideração não os casos isolados de provisão de proteção social – em qualquer de suas dimensões –, tampouco as experiências de atendimento social de origem meramente privada ou filantrópica, mas sim os casos que extrapolam para uma dimensão coletiva e pública dos problemas de proteção social, a partir dos quais se organiza um conjunto de regras e normas de conduta para enquadramento e seleção das diversas situações pessoais. Neste momento, uma institucionalidade pública de natureza estatal ganha forma e densidade, transpirando compromissos políticos em torno da questão da regulação das condições de proteção e reprodução da vida social.

Atendo-se à experiência brasileira de construção de um sistema de proteção social, é possível identificar certa precedência histórica na sua montagem, que vai do Eixo do Emprego e do Trabalho para o Eixo da Infra-Estrutura Social, passando pelos Eixos da Cidadania Social-Incondicional e da Assistência Social.

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e dentro deste, no assalariamento – são a matriz original a partir da qual tem início o processo moderno de construção do SBPS. O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito a situações de inatividade.

Paulatinamente, contudo, forma-se, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo meritocrático-contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica

estrita do assalariamento formal. É o caso do direito à previdência para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Também nestes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação – passada, presente ou futura – das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Ainda há, evidentemente, um vazio de proteção social para um segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego. É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais não há direitos previdenciários de qualquer tipo.

No caso destas categorias, a proteção social de que se dispõe atualmente, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício – passado, presente ou futuro – de qualquer trabalho socialmente útil. Depende, ao contrário, da comprovação de incapacidade para o trabalho – caso dos inválidos ou idosos – associada à extrema pobreza ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado – caso da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza. Em suma, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

A organização de redes privadas de proteção social vinculadas à condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – é de origem antiga, e sua estruturação como parte integrante de um sistema de proteção social se confunde com a própria história da filantropia no país. Mesmo quando o Estado se voltou para a assistência social, o fez prioritariamente para apoiar o atendimento a grupos vulneráveis realizados por entidades privadas. De fato, a assistência social como política de Estado é um componente novo no SBPS, resultado das mudanças instauradas pela Constituição de 1988.

É a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas, 1993) que começam a se efetivar direitos no campo da assistência social, os quais são de aplicação nacional e caráter universal (público, gratuito, e de natureza não-contributiva). Tais direitos, porém, ainda estão restritos aos chamados Benefícios de Prestação

Continuada (BPC), que se aplicam a pessoas portadoras de deficiências e idosos maiores de 65 anos de idade, desde que residentes em domicílios de renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

A proliferação de bolsas monetárias para a população economicamente ativa abaixo de certa linha de pobreza é um benefício de origem ainda mais recente, de aplicação focalizada, que se explica e se estrutura a partir de uma política de governo, tendo por substrato a condição de pobreza ou vulnerabilidade social dos beneficiários. Sua natureza ainda é temporária e instável, e não representa um direito à proteção advindo de uma política nacional de assistência social. Os beneficiários destes programas, antes de cidadãos em sentido laico, são seus clientes preferenciais. Há, portanto, uma diferença de *status* entre o público-alvo das políticas e programas de assistência social, tais como montadas e dirigidas atualmente no SBPS. Este hibridismo é marca distintiva do estágio atual de maturação do eixo de políticas de assistência social, segurança alimentar e combate à pobreza no país.

Há um terceiro eixo estruturante de políticas sociais no Brasil que remete à idéia dos direitos incondicionais de cidadania social. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, saúde pública e ensino fundamental são duas áreas de políticas que aos poucos foram adquirindo *status* independente dentro do SBPS. A motivação específica em cada um destes casos não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, tampouco se resume às camadas mais pobres da população.

Em paralelo – e talvez como forma de manifestação – ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das democracias ocidentais, saúde pública e ensino fundamental foram se consolidando enquanto políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social. Pode-se afirmar de um direito incondicional (ou pleno) de cidadania social pois não se exige nada do habitante de um país, para o gozo daqueles direitos, além do seu próprio pertencimento àquela comunidade nacional.

Os únicos critérios de elegibilidade para qualquer pessoa acessar as políticas de saúde pública e ensino fundamental dentro do SBPS são, assim, o pertencimento à nação e o reconhecimento estatal de sua cidadania. Se não é mais em face do acesso, é em torno de seus objetivos últimos – fornecer oportunidades e garantias mínimas, sob a forma de serviços, a todos os cidadãos – que se encontram hoje seus principais problemas.

Por fim, há um eixo de intervenção no campo do SBPS aqui chamado de infra-estrutura social. Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à

assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou de apropriação individual, os direitos ligados à infra-estrutura social (habitação e urbanismo, saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, de aplicação ou materialização sobretudo social.

Em geral, a considerar-se as políticas públicas de habitação – e urbanismo – e saneamento – e meio ambiente – como atividades destinadas não a pessoas particulares, mas a coletivos de pessoas, tem-se uma situação que diz respeito a direitos sociais coletivos ou difusos. Em outros termos, quando o Estado se decide por uma política de habitação e/ou saneamento, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados e estações de tratamento de água e esgoto. Os acessos por ruas e avenidas são necessariamente de uso coletivo, assim como o usufruto dos serviços de urbanismo (o asfalto, os calçamentos, a luz elétrica etc.). Ainda que cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação desta complexa infra-estrutura social só foi possível – fiscal e materialmente – porque existia uma demanda coletiva previamente estruturada. Do ponto de vista deste eixo de políticas de infra-estrutura social, demandas por habitação e saneamento não podem ser atendidas senão coletivamente. Soluções individuais por habitação e saneamento apenas podem ser encontradas e explicadas na esfera dos mercados privados, portanto, fora do âmbito das políticas aqui denominadas como de infra-estrutura social.

No que diz respeito ao SBPS, embora de origem histórica antiga no Brasil, as políticas de habitação e saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970. Problemas de ordem institucional e econômica, contudo, produziram uma certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990. De modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica dessas políticas em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem do SBPS.

Em resumo: o SBPS pode ser compreendido como um conjunto de políticas sociais que se originam, se desenvolvem e se agrupam em quatro diferentes *eixos estruturantes das políticas sociais*, conforme resumido adiante.

- *O emprego assalariado contributivo e, mais recentemente, o trabalho socialmente útil, mas não necessariamente assalariado, em suas mais variadas e heterogêneas formas:* política previdenciária contributiva (assalariados do setor privado, funcionários públicos estatutários e militares), política previdenciária parcial e indiretamente contributiva (segurados especiais em regime de economia familiar rural), políticas de proteção ao trabalha-

dor assalariado formal (abono salarial e seguro-desemprego), políticas de proteção ao trabalhador em geral (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito produtivo popular), e políticas agrária e fundiária.

- *A assistência social, a segurança alimentar e o combate direto à pobreza:* política nacional de assistência social (BPC para idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais, abaixo de certa linha monetária de pobreza, programas e ações especiais para crianças e jovens em situação de risco social), ações de segurança alimentar (merenda escolar, ações emergenciais como a distribuição de cestas básicas etc.), e ações de combate direto à pobreza (Programa Fome Zero, cujo carro-chefe é o Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda sujeita a condicionalidades).
- *A cidadania social incondicional:* política nacional de saúde pública, que se organiza a partir do SUS e o conjunto de programas que lhe diz respeito, e política nacional para o ensino fundamental.
- *A infra-estrutura social:* políticas nacionais de habitação, inclusive ações de urbanismo, e saneamento básico, inclusive ações de meio ambiente.

Para além de um mero recurso de análise, acredita-se que a utilização dos Eixos Estruturantes das Políticas Sociais ajuda a clarificar os termos do debate corrente sobre a temática no Brasil. Ao evidenciar as tensões e contradições fundamentais em torno de cada eixo de políticas, e entre os diferentes eixos, tem-se facilitada a compreensão acerca das dinâmicas que regem as políticas sociais, assim como dos diversos discursos e projetos em disputa. Considera-se que esforços nesse sentido são cada vez mais necessários, visando contribuir para o debate acerca das reformas do SBPS, componente fundamental na construção de um Estado mais democrático e uma sociedade menos desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Questão social, previdência e cidadania no Brasil. *In*: GOMES, Ângela (Org.). **Trabalho e previdência**: 60 anos em debate. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992.

ARAÚJO, Rosa Maria. **O batismo do trabalho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB**, n. 39. Rio de Janeiro, 1995.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. **Economia e Desenvolvimento**, n. 3. Brasília: Cepal, 1989.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília: GESST/UnB, 2003.

CALMON, K. Saneamento: os desafios atuais. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 3. Brasília: Ipea, 2001.

CALMON, K. *et al.* (1999). Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental: 1995/1998. IPEA. **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília: Ipea, 1999.

CARVALHO, Marilda. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

CASTEL, Robert. **Les métamorphoses de la question sociale**. Paris: Fayard, 1995.

CASTRO, J. A. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 988).

DELGADO, G.; CARDOSO Jr., J. C. **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a previdência rural nos anos 90. Brasília: Ipea, 2000.

DONZELOT. **L'invention du social**. Paris: Seuil, 1994.

DRAIBE, Sônia. **Social policy in a development context**: the case of Brazil. Santiago: Unrisd, 2003 (mimeo).

_____. A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. **Socialis**, v. 5. 2001.

_____. A política brasileira de combate à pobreza. *In*: VELLOSO, João Paulo (Coord.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. São Paulo: José Olympio Editora, 1998.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, Ipea/Iplan,1989.

_____. **Brasil, 1980-2000**: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Santiago, 2002.

DRAIBE, Sônia; CASTRO, M. H.; AZEREDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: Nepp, 1991 (mimeo).

ESPING-ANDERSEN, Costa. Les trois mondes de l'Etat-providence. Paris: Puf, 1999.

EWALD, François. **L'histoire de l'État Providence**. Paris: Grasset, 1986.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/1998. **Economia e Sociedade**, n. 13. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

FERNANDES, M. A. *et al*. **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para discussão, n. 547).

FERRANTE, V. L. **FGTS**: Ideologia e Repressão. São Paulo: Ática, 1978.

FONSECA, Ana Maria. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOMIDE, A. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 960).

HOCHMAN, Gilberto. **A era do sanemento**: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998.

IPEA. **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília: Ipea, 1999.

IPEA/SEDH/MRE. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília, 2002.

_____. **Movimentos sociais e crise politica em Pernambuco**: 1955-1968. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1990.

JACCOUD, Luciana. **Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil**. Tese de Doutoramento. Paris: EHESS, 2002.

JOIN-LAMBERT, Marie Thérèse. **Politiques sociales**. Paris: Fundation Nationale des Sciences Politiques/Dalloz, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. **Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

MALLOY, James. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MDS. **Análise comparativa de programas de proteção social**: 1995-2003. MDS, abr. 2004.

MERCADANTE, Otávio (Coord.). *et al.* Evolução das políticas e do sistema de saúde no Brasil. *In*: FINKELMAN, Jacobo (Org.). **Caminhos da saúde pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MORAIS, M. P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 4, Brasília: Ipea, 2002.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. F. **Previdência Social**: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1989.

OMS. **Informe sobre la salut em el mundo**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2000.

PAOLI, Maria Célia. **Empresas e responsabilidade social: os enredos da cidadania no Brasil**. *In*: SANTOS, Boaventura (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PENA, D. S.; ABICAIL, M. T. Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento. IPEA. **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília: Ipea, 1999.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadania social y la crisis de los Estados Del Bienestar. *In*: SOLEDAD, Garcia; STEVEN, Lukes. (Comps.). **Ciudadanía**: Justicia Social, Identidad y Participation. Siglo XXI. Madrid, 1999.

_____. **Gouverner la misère**. Paris: Seuil, 1993.

REIS, Elisa. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

_____. **L'État en France**. Paris: Seuil, 1990.

SANTOS, C. H. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964-1998. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 654).

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

_____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Benefícios sociais e pobreza**: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 929).

SHWARZER, H; PAIVA, L. H.; SANTANA, R. F. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe de Previdência Social**, v. 16, n. 5. Brasília: MPAS, maio de 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**, n. 28. 1989.

VIANNA, M. L. W.; SILVA Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. *In*: Cepal/MPAS. **Política social em tempo de crise**, Vol. III, Brasília, 1989.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**. São Paulo, 1995.

ZAMBONI, M. **O financiamento habitacional pelo setor público federal**: 1990-2002. Brasília: Ipea, 2004 (mimeo).

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL DE 1988 A 2002

Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo complementa a análise iniciada no anterior, acerca das políticas sociais brasileiras de âmbito federal. Enquanto aquele tratou da abrangência e tensões da ação do Estado no campo social, aqui serão apresentadas informações relativas ao gasto social do governo federal no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o término do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em 2002.

Será utilizado o mesmo recorte analítico desenvolvido no capítulo 5 relativo à classificação das políticas sociais brasileiras, segundo a noção de *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social. Esta forma de organizar as diversas políticas sociais em curso no Brasil permite realçar algumas diferenças existentes entre elas, tanto em termos das respectivas motivações históricas que lhes deram origem, como em função da importância estratégica de cada uma na composição atual das políticas sociais. Mediante este recorte analítico, procura-se medir o peso de cada política no tocante ao gasto social do governo federal, o que em última instância revela a força política de cada área e a importância atribuída pelos governos a esta ou àquela área social.

É importante colocar, ainda à guisa de introdução, que neste capítulo serão mapeadas as políticas sociais brasileiras de âmbito federal a partir da sua expressão em nível do gasto público social. Como se sabe, o gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do Estado, compondo o núcleo central dos sistemas de proteção social modernos. Contudo, nesse processo, a magnitude das demandas sociais, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados torna inexorável a definição de prioridades. A luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar profundamente as estruturas e a direção dos gastos públicos. É relevante, portanto, conhecer o montante de recursos dispo-

níveis e aquele efetivamente gasto pelas políticas sociais, com vistas a indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social, quando detalhada por áreas.

O esforço para investigar o gasto social deve levar em conta as dificuldades de se chegar a um consenso sobre o que pode ser entendido como tal. Diante disso, adotou-se neste trabalho a conceituação que já vem sendo utilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), segundo a qual o Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos sociais, correspondendo ao pagamento dos custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). O gasto social federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do gasto público social (GPS), e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo central, bem como as transferências negociadas de recursos para outros níveis de governo (estadual e municipal) ou para instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, conforme metodologia em uso na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

O capítulo pretende abranger toda a década de 1990. Entretanto, o período que antecede a reforma monetária foi marcado por grande instabilidade econômica e alta inflação, o que compromete a qualidade dos registros financeiros relacionados aos gastos públicos, tornando os resultados menos confiáveis. Assim, em que pese o esforço para tratar do período 1988-1994, será analisado com maior detalhamento o período 1995-2002. O texto divide-se em seis seções, incluída esta introdução. Primeiro elaboram-se algumas considerações sobre a política social e os gastos sociais na Constituição de 1988. Na seqüência, analisa-se o GSF para a década de 1990. Inicia-se por uma rápida descrição dos acontecimentos no período Fernando Collor e Itamar Franco para depois centrar a análise no período 1995-2002, apresentando-se o GSF em magnitude e observando seu comportamento em nível global, bem como por meio de uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população; ou seja, tomando o GSF *per capita* como uma medida do esforço governamental no sentido de prover bens e serviços sociais aos cidadãos. Depois, analisa-se a trajetória do GSF de acordo com o conceito de eixos e áreas de atuação no período 1995-2002. Por fim, elaboram-se algumas considerações gerais sobre o tema no período.

2 POLÍTICA E GASTO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A estruturação de acordos políticos que permitem a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil, sendo a Constituição Federal (CF) de 1988 um importante marco neste processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto de tipos de benefícios sociais.[1]

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o Art. 6º estabeleceu como direitos a *"educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados"*. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para afirmar-se nesse patamar.

A Constituição estabeleceu ainda, no Art. 7º (inciso IV), o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social, o § 5º do Art. 201 estabelece que "nenhum beneficio que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo". No caso da Assistência Social, o Inciso V, do Art. 203 estabelece "a garantia de um salário mínimo de beneficio mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

1. A importância de um comando constitucional, no que se refere às políticas sociais, pode ser avaliada pelo fato de que sua alteração exige um quorum superqualificado no Congresso Nacional, além da aprovação por duas vezes na Câmara e no Senado.

Na parte da sustentabilidade de recursos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O Art. 195 da CF dispõe que o financiamento será oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

Reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação[2] de recursos federais para esta política[3] e ao manter a contribuição social do salário-educação.[4] Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse conjunto de inovações, pelo alcance de seu significado, descortinava perspectivas promissoras para a existência de políticas sociais de Estado, com garantia legal de recursos públicos para sua implementação. Indicava que o poder público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e na assunção do social como verdadeiro bem público.

Tanto é que, como afirmam Médici e Maciel (1995)

> a Constituição de 1988, ao fixar regras para pagamento, reajuste e valor dos benefícios, procurou compensar a deplorável situação em que se encontravam os segurados inativos da previdência social. Os impactos nesse sentido foram imediatos. Entre 1988 e 1990, os gastos da previdência passaram de US$ 22,7 bilhões para US$ 27,4

2. O inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados a destinação de recursos para as ações e serviços públicos da saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita.

3. A vinculação de recursos no âmbito da Educação representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o art. 212 da Constituição Federal: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

4. A Lei nº 9.424/96, em seu Art. 15, estabelece a cota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei nº 9.766/98, em seu Art. 6º, prevê a possibilidade de aplicação destes recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Livro Questao Social.indb 264 1/6/2009 14:31:45

> bilhões. Esse crescimento, ainda que tenha diminuído em 1991 e 1992, tendia a se acelerar nos anos seguintes, até que se completasse o processo de implantação dos dispositivos constitucionais.

Pode-se dizer também que a Constituição, ao ampliar a vinculação a certas fontes de financiamento, mantém o ritmo de crescimento dos gastos na área de educação que havia iniciado na segunda metade dos anos 1980,

> quando foi elaborada legislação que estabelecia a vinculação dos gastos em educação, fixando-os como uma porcentagem da arrecadação. A partir daí, os gastos em educação praticamente mudaram de patamar, entre 1985 e 1986, passando de US$ 14,7 bilhões para US$ 19,7 bilhões, situando-se em níveis próximos a este valor até 1990. Embora todos os níveis de governo tenham contribuído para a elevação do gasto em educação, pode-se dizer que o maior crescimento relativo deve-se aos gastos da União. A participação desta esfera no gasto público em educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48%, e os municípios aumentaram-na ligeiramente, passando de 17% para 18% (Médici, 1995).

A Constituição, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe fortes conseqüências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofunda o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados, e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios.

Se, por um lado, a Constituição fez com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, por outro lado não tratou adequadamente da distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre esses mesmos entes, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos. Este processo gerou desequilíbrios e controvérsias que iriam perdurar durante toda a década de 1990.

As reações logo se fizeram notar: alguns analistas viram nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso,

grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

3 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992)

No momento seguinte à Constituição, vai ocorrer a rearticulação do bloco conservador, que se torna ainda mais forte no começo dos anos 1990 com a vitória de Fernando Collor. Esta gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia nacional ao mercado internacional.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para tanto da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1997), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

A seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o Art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (Fagnani, 1997).

Médici e Maciel (1995) mostram que

> entre 1990 e 1992, os gastos em saúde foram significativamente reduzidos. Tomando-se por base os gastos do Governo federal, observa-se que eles apresentaram uma queda de 30,5%, passando de US$ 11,1 bilhões para US$ 7,7 bilhões. A desagregação dos dados de estados e municípios para 1992 não é suficiente para avaliar o impacto da crise nos gastos públicos em saúde nessas instâncias. Sabe-se, no entanto, que as transferências federais, cuja participação é expressiva nos gastos locais em saúde, também apresentaram quedas substanciais. As transferências federais a estados passaram de US$ 2,9 bilhões para US$ 237 milhões.

Os dados apresentados por Médici mostram que o gasto social do governo federal no período Collor cai a valores inferiores àqueles verificados antes da Constituição: gastos que já tinham atingido cerca de US$50,0 bilhões caem para apenas US$ 43,0 bilhões em 1992. Para Oliveira (1999),

> durante a administração Collor, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia implementada para a realização de um ajuste fiscal, visando viabilizar o processo de estabilização, sem que maiores esforços tenham sido desenvolvidos no sentido de aumentar sua eficiência e eqüidade e adequar a ação governamental, nessa área, às novas demandas das políticas sociais. Na prática, a redução dos recursos destinados à cobertura dessas demandas, principalmente por parte do Governo Federal, continuou avançando de forma descoordenada no processo de descentralização de encargos para as esferas subnacionais, sobrecarregando suas finanças e modificando, gradativamente, a equação da responsabilidade pelo financiamento e execução do gasto entre as unidades da federação, com prejuízos para seu desempenho.

O *impeachment* de Collor truncou temporariamente esse processo de desconstrução. Mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade.

4 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO ITAMAR FRANCO (1993-1994)

No final de 1992, Itamar Franco assume o governo em um delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Apesar da base política frágil e do curto mandato que lhe restava, na parte social retomar-se-á, em parte, o processo de reformas que esteve interditado. De fato, foi no Governo Itamar que se começou efetivamente a montar e aplicar a legislação social infraconstitucional, formada por um conjunto de leis orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária –, além de se estabelecerem discussões e compromissos assumidos em torno da educação básica.

Esse conjunto de políticas constitui o núcleo central da política social brasileira, fundamentada em direitos de cidadania e do trabalho. Ademais, o governo Itamar trouxe para dentro da agenda social a questão da fome e da miséria, dando uma dimensão política à questão e procurando discutir as responsabilidades envolvidas em sua solução.

De expressivo impacto social foi a implementação, nesse governo, da nova legislação da Previdência Rural. A extensão extraordinária da cobertura iniciou-se em 1992 e teve fim em 1994, quando o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão da cobertura naquele período foi de 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,1 milhões em 1992, e chegando a 6,5 milhões em 1994.

Contudo, em 1993 eclodiu a crise no financiamento da Saúde, quando restrições fiscais, aliadas ao aumento das despesas da Previdência Social, fizeram com que os recursos originários da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o financiamento da área, deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Em função desses problemas, esse Ministério teve de recorrer à utilização de empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Diante das dificuldades de financiamento do SUS, começaram a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento da Saúde. Uma solução emergencial foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996. Esta tem sido prorrogada desde então, deixando de ser em 2002 uma contribuição exclusiva para a Saúde, embora ao SUS ainda corresponda a sua maior parcela.

No campo econômico o governo Itamar Franco segue a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 1990. Fernando Henrique Cardoso, já no posto de ministro da Fazenda, sinalizava que se buscaria aproveitar a grande disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia à abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado no período anterior. De acordo com Sampaio e Andrei (1998) chama a atenção, no período Itamar, a diluição das resistências, pelas elites, à agenda liberal – reflexo da postura menos voluntarista do governo – em comparação com o período Collor – e da incipiente retomada do crescimento econômico que então se observava. Porém, ao mesmo tempo, persistiram graves dificuldades para encaminhar uma parcela das reformas preconizadas por essa agenda. Boa parte das tensões sociais e dos conflitos políticos associados, inerentes à implementação da agenda liberal, foi assim legada à próxima gestão, que teria de haver-se também com os riscos econômicos da estratégia de estabilização introduzida no período Itamar – em especial os

riscos de desestruturar setores produtivos, de fragilizar o sistema financeiro e as contas externas, e de acirrar as tensões entre as unidades da Federação.

Esta estratégia introduzia a idéia de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao "ajuste fiscal". A opção preconizada pela área econômica do governo pretendia dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Neste sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo FAT. Além disso, o FSE prejudicou os estados e municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado a sua criação. Acontece que este problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele era também, e principalmente, resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

5 POLÍTICA E GASTO SOCIAL FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

5.1 Propostas de políticas sociais no governo FHC

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se sobretudo pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

Como pode ser constatado por meio dos discursos e das campanhas para as eleições presidenciais de 1994 e 1998, os males dos programas sociais foram identificados, de uma forma geral, com a falta de planejamento e coordenação, com as superposições de competências entre os entes da Federação, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais, e com a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e

de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos. De acordo com Draibe (2001), para a correção de rumos previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não.

No entendimento do governo, a idéia central para a defesa da descentralização era que a eliminação de atividades-meio resultaria em uma maior efetividade das políticas, já que transferia para a ponta dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. O processo tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria um melhor e mais próximo acompanhamento e fiscalização das aplicações dos recursos e prestação dos serviços.

A chamada flexibilização realizar-se-ia pela abertura de setores para investimentos privados (privatizações) e pelo estabelecimento de parcerias com iniciativas da sociedade civil (terceiro setor). Partindo-se do princípio de que a atividade pública não se confunde, necessariamente, com a atividade estatal, procurava-se com essa estratégia oferecer uma melhor qualidade dos serviços e uma melhor gestão dos recursos públicos por meio não só da vigilância do cidadão, mas, sobretudo, por sua responsabilização nos processos de gestão do Estado.

A focalização consistia no estabelecimento de critérios para selecionar a população-alvo de um programa entre aqueles que dele mais necessitassem. Foi assim apresentada como uma forma de inserir os mais pobres, os excluídos do processo produtivo, no raio de ação das políticas públicas. Sustentava-se que no caso brasileiro a focalização não significaria necessariamente redução de serviços sociais básicos, mas justamente uma estratégia de fazer com que estes chegassem aos mais pobres.

Em sua campanha para as eleições presidenciais de 1994, o então candidato Fernando Henrique Cardoso dizia que o Brasil não era um país subdesenvolvido, mas um país injusto. Propunha, então, que o governo priorizasse cinco áreas para atuação: emprego, agricultura, segurança, saúde e educação. A expectativa era a de que, a partir do duplo esforço de manter a estabilidade econômica conquistada no Governo Itamar e dar prosseguimento ao processo de desmonte do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização protegida, seriam estabelecidas novas estratégias de desenvolvimento que mudariam o perfil da economia e da sociedade brasileira no tempo de uma geração.

Para a reeleição, de uma maneira geral, o presidente reafirmou os mesmos princípios, apresentando o programa Avança Brasil como uma nova aposta no rumo de desenvolvimento já traçado. Isso pode ser observado pelos principais objetivos declarados durante a campanha presidencial para o segundo mandato: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a

fome, a pobreza, a exclusão e melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia e promover os direitos humanos. O projeto principal permanecia buscar a justiça social por meio do *slogan* "a inclusão dos excluídos". Pode-se afirmar que, para o segundo mandato, foram reafirmados os compromissos anteriores.

5.2 Análise do gasto social consolidado durante o período FHC

O governo FHC compreende dois mandatos: de 1995 a 1998, e de 1999 a 2002. O primeiro mandato corresponde à implementação do Plano Real e vai até o momento da sua crise ao longo do ano de 1998. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise. Estes momentos significam posturas macroeconômicas distintas e correspondentes políticas públicas. No que diz respeito ao comportamento dos gastos sociais, também são períodos distintos.

A eleição e os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciados em 1995, se beneficiam da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações de dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Verificou-se, naquele momento, recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, sobretudo nos setores informais. Adiantando um pouco o que será discutido em maior detalhe à frente, pode-se salientar que a recomposição de valor do salário mínimo, ainda em 1995, juntamente com a busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionaram fortemente o gasto social.

Devido à influência desses movimentos, o gasto social do governo federal cresce expressivamente até 1998, como demonstram os dados da tabela 1 e do gráfico 1.[5]

O gráfico a seguir dá uma demonstração desse movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de governo. No primeiro, observa-se um crescimento real dos gastos sociais do governo federal, correspondente a cerca de 5% a.a., o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 um percentual

5. Adotou-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicado mês a mês, para corrigir as séries de gasto social. A escolha desse deflator para atualização monetária foi feita a fim de "dar uma idéia mais precisa do custo que a área social possui para a sociedade e a economia na medida em que as contribuições sociais e os impostos que financiam a área social incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de consumo final" (Schwarzer, 2001). É importante salientar que o IGP é um índice afetado pelas flutuações da taxa de câmbio, devido ao peso dos bens tradeables no índice. Este fato já é bem conhecido, por isso se espera que em determinados momentos, principalmente de fortes mudanças cambiais, o aumento do IGP supere os demais deflatores.

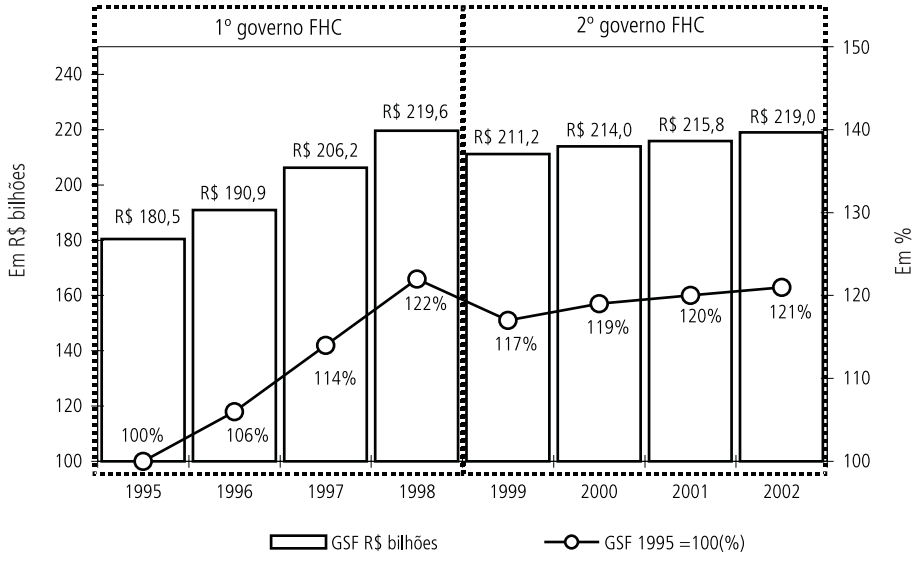
quase 22% maior do verificado em 1995. O movimento significou também uma maior representação do gasto social na relação com o PIB, que aumentou de 12% para cerca de 13%.

TABELA 1
Evolução do gasto social no governo FHC (1995-2002)
(Em R$ milhões)

Ano	Gasto Social Federal (GSF)			GSF/PIB	
	Valor constante	Nº índice 1995=100(%)	Evolução anual %	%	Nº índice 1995=100(%)
1995	180.472,5	100	-	12,2	100
1996	190.864,7	106	5,8	11,9	97
1997	206.235,3	114	8,1	12,4	101
1998	219.582,0	122	6,5	13,0	106
1999	211.150,8	117	(3,8)	13,3	109
2000	213.968,6	119	1,3	13,5	111
2001	215.827,5	120	0,9	13,9	114
2002	219.080,0	121	1,5	14,4	118

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI, para dez./2002.

GRÁFICO 1
Variação real do gasto social no governo FHC (1995-2002)
1995 = 100%



Fonte: Disoc/Ipea. Valores deflacionados pelo IGP-DI, dez. 2002.

A partir do final de 1997, um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia, em 1998, levou o governo a adotar uma série de medidas na política econômica que teve como conseqüência redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observa um crescimento do GSF, que se deveu, em grande parte, ao fato de que naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, ao mesmo tempo em que cresceram os gastos com seguro-desemprego.

No segundo mandato, observa-se, diante de uma reorientação da política econômica e social, uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decrescimento real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4% já em 1999. A partir de então, com uma trajetória de recuperação do GSF mais lenta, o valor obtido em 2002 é apenas praticamente o mesmo do observado em 1998.

Gasto Social Federal per capita

A análise do GSF em termos globais é interessante para mostrar a evolução das despesas de cunho social e sua relação com o total dos gastos públicos federais e com alguns agregados econômicos, como foi tratado anteriormente. Entretanto, sua interpretação se torna um pouco limitada devido ao aumento dos gastos poder não estar acompanhando o crescimento populacional, de modo que nada esteja se alterando em níveis relativos. Nesse sentido, a análise do GSF *per capita* fornece uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população, bem como indica o tamanho do esforço governamental para prover ao cidadão bens e serviços sociais.

O conceito de gasto social federal *per capita* é o resultado da divisão do GSF pela população total do país, e não pelo número de beneficiários de cada ação social, como talvez fosse mais interessante e apropriado. A intenção é apenas apresentar um indicador global, e não um parâmetro para indicar prioridades ou diretrizes, imputações de custos ou análise de eficiência do gasto social. A tabela 2 e o gráfico 2 mostram os valores do GSF, da população residente no país e do gasto social federal *per capita* entre os anos de 1995 a 2002.

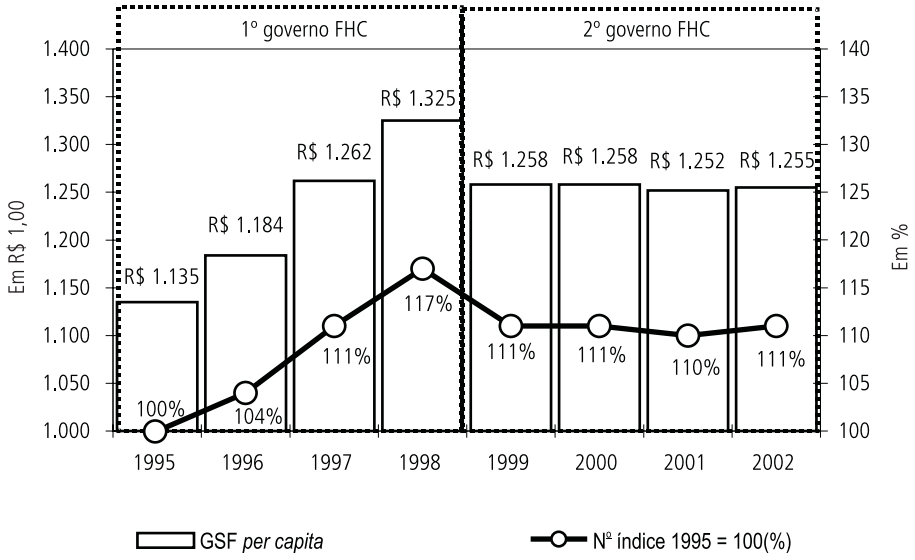
Após o início efetivo do Real, o GSF *per capita* apresentou seu maior crescimento anual entre 1996 e 1997; em 1998 chegou ao mais alto valor do período, cerca de R$ 1.325,00. A partir de então, os dados mostram que o GSF *per capita* se retrai – aproximadamente 5,0% – e permanece em torno de R$ 1.255,00. Assim, tomando o período 1995-2002 como um todo, o GSF *per capita* apresenta um crescimento de cerca de 11%, menor que o crescimento do GSF em termos absolutos, que foi de 21%.

TABELA 2
Evolução do gasto social *per capita* (1995-2002)

Ano	GSF[1]	População residente[2]	GSF *per capita*	Nº índice	Evolução anual %
	(a)	(b)	(a/b)	1995 = 100(%)	
1995	180.472,5	159.016	1.135	100	-
1996	190.864,7	161.247	1.184	104	4,3%
1997	206.235,3	163.471	1.262	111	6,6%
1998	219.582,0	165.688	1.325	117	5,0%
1999	211.150,8	167.910	1.258	111	-5,1%
2000	213.968,6	170.143	1.258	111	0,0%
2001	215.827,5	172.386	1.252	110	-0,4%
2002	219.080,0	174.633	1.255	111	0,2%

Fonte: SOF/Sidor, IBGE (Censo 2000). Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1]Disoc/Ipea.Valores em R$ milhões constantes para dez./2002.
[2]IBGE. População estimada para 1° de julho, em função dos resultados do Censo Demográfico de 2000.

GRÁFICO 2
Evolução do GSF *per capita* e do nº índice (1995-2002)
1995=100



Fonte: Disoc/Ipea. Valores deflacionados pelo IGP-DI, dez. 2002.

Quando se compara a taxa de crescimento real anual do GSF (ver tabela 1) com a taxa de crescimento real anual do GSF *per capita* do mesmo período, percebe-se que, em termos reais, o gasto social federal cresce a uma taxa real

média de 3,0% a.a., enquanto o GSF *per capita* cresce a uma taxa real média de 1,5% a.a. Parte dessa diferença deve-se ao perfil de crescimento da população, que cresce a uma taxa média igual a 1,4% a.a.[6]

No entanto, o crescimento do GSF *per capita* nem sempre se relaciona apenas ao crescimento populacional; ele depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto. Por exemplo, em 1999, a crise cambial se agrava, acarretando um crescimento econômico pífio; nesse momento, de escassez de recursos, ocorre a primeira e única queda do GSF em termos absolutos, e o GSF *per capita* a acompanha.

Por sua vez, a evolução do GSF *per capita*, tomando-se como base o ano de 1995, mostra que no primeiro mandato de FHC houve um crescimento real e constante, até se atingir, em 1998, cerca de 17% a mais do valor de 1995. Já no segundo mandato de FCH ocorre uma retração constante deste indicador, que passa a apresentar um crescimento de apenas 11%, em 2002, relativamente ao valor de 1995. Os números associados à evolução real anual do indicador também confirmam esse processo de redução do gasto social real *per capita*.

Que explicações podem ser dadas para os movimentos que acabaram de ser verificados? O que ocasionou o aumento do gasto observado no primeiro período? E o que fez com que houvesse a quebra da tendência e a diminuição dos gastos no período subseqüente? Em que áreas de atuação o gasto social mais subiu ou desceu? Essas são algumas das principais perguntas para as quais buscar-se-á aqui formular algumas explicações.

5.3 Análise da política e gasto social por eixos e áreas de atuação

A análise anterior é de grande relevância, ao apresentar tendências e correlações gerais com os grandes agregados macroeconômicos, mas é limitada se o objetivo for compreender melhor o que de fato ocorreu na área social e quais suas condicionantes e tendências futuras. Para tanto, deve-se buscar combinar a análise anterior com outra que mostre especificidades de cada uma das políticas sociais, configurando um tipo de análise em nível mais micro. Uma proposta analítica desse gênero não é nada trivial, o que torna necessário efetuar uma série de considerações e recortes analíticos, como, por exemplo, a divisão das políticas em *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social e *áreas de atuação* das políticas sociais, para daí se empreender à análise, como será visto a seguir.

6. Está em curso no Brasil uma combinação de mudanças nos padrões de mortalidade e fecundidade da população brasileira, cujas taxas estão declinando, o que não somente tem provocado uma diminuição na taxa de crescimento demográfico, como está gerando mudanças também na composição etária. O perfil demográfico atual mostra uma redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população.

Como observado no capítulo 5, os *Eixos Estruturantes das Políticas Sociais* – ou, de modo aplicado, Eixos Estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) – são um critério de demarcação analítica – de natureza teórica e histórica – destinado a explicar o *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem (natureza teórica), mas também de acordo com o sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo (natureza histórica). Isto significa dizer que, embora a classificação do SBPS em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de um dado período e as circunstâncias particulares de composição e *status* das diversas políticas sociais, ela (*a classificação por eixos*) possui em si mesma uma pretensão dinâmica. Em outras palavras, por ser, a cada momento do tempo, uma fotografia do SBPS naquele instante, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não é – não pode, nem deve ser – algo imutável. Ao contrário, *tal classificação permite um exercício de reclassificação das políticas à medida que elas mudem de* status*, vale dizer, à medida que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria mudança de sentido que a sociedade lhe atribui*. As motivações específicas para o surgimento e desdobramento de cada política social estão relacionadas, em cada caso concreto, a certos riscos coletivos ou situações de vulnerabilidade social que se diferenciam em função de aspectos próprios, pertencentes aos eixos do trabalho, da assistência social, da cidadania social-incondicional e da infra-estrutura social.

Por sua vez, o corte por *áreas de atuação* é derivado do conceito de *objetivo ou finalidade dos gastos sociais*, constituindo-se em modelo de agregação de programas/ações de forma mais apropriada para a visualização das metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental.[7]

Propõe-se, portanto, compatibilizar ambos os critérios de análise descritos, na tentativa de melhor entender o comportamento do GSF ao longo do período 1995-2002, subdividido, no entanto, pelos dois mandatos de FHC. A idéia é juntar os recortes adotados na conjuntura econômica, política e social, e também nas propostas de políticas, programas e ações que foram efetuadas em cada um dos mandatos. O que se apresenta nas páginas seguintes é uma tentativa de aplicar essa proposta analítica.

5.3.1 Recorte analítico das políticas e gasto social por eixos e áreas de atuação

Para apresentar um retrato da ação do Estado no campo social com seus principais programas e ações, será utilizada a classificação proposta no capítulo anterior, segundo a qual é possível identificar quatro grandes *eixos estruturantes*

7. Sobre áreas de atuação, consultar Fernandes et alii (1998a), Fernandes (2000) e Castro et alii (2002).

em torno dos quais se organiza a proteção social brasileira sob responsabilidade do governo federal. O quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo esses quatro eixos específicos, a saber: Trabalho e Emprego, Assistência Social e Combate à Pobreza, Direitos Incondicionais de Cidadania Social, e Infra-Estrutura Social. Foi criado, em adição, um campo específico para agrupar Outras Ações Sociais que não se explicam nem pelos eixos anteriores, tampouco por outro princípio exclusivo.

QUADRO 1
Abrangência da ação social do Estado em âmbito federal no Brasil – 2002

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Trabalho e Emprego[1]	1. Previdência Social Básica – RGPS	1.1 RGPS – Urbano 1.2 RGPS – Rural
	2. Previdência e benefícios a servidores da União	2.1 Regime Próprio de Militares 2.2 Regime Próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de proteção ao trabalhador	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização agrária e política fundiária	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)
Assistência Social e Combate à Pobreza[2]	5. Assistência Social	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/Loas) 5.3 Atenção à Criança (SAC/Loas) 5.4 Peti 5.5 Brasil Jovem
	6. Alimentação e nutrição	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Ações diretas de Combate à Pobreza via transferência de renda	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa Renda 7.5 Auxilio-Gás 7.6 Agente Jovem

(continua)

(continuação)

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Direitos Incondicionais de Cidadania[3]	8. Saúde	8.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico 8.2 SUS: Prevenção e Combate a Doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família
	9. Educação, ensino fundamental	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)
Infra-Estrutura Social[4]	10. Habitação	10.1 Infra-Estrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro
	11. Saneamento e meio ambiente	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água, Infra-Estrutura, outros
Outras	12. Educação, outros	12.2 Educação Infantil 12.3 Ensino Médio 12.4 Ensino Superior 12.5 Ensino Profissionalizante 12.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)
	13. Cultura	13.1 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas 13.2 Produção e Difusão Cultural 13.3 Preservação do Patrimônio Histórico

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.

Notas: [1]Inclui todas as formas de emprego e de trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.
[2]Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais.
[3]Inclui direitos individualizáveis e direitos coletivos difusos.
[4]Inclui políticas com claros impactos sociais, fundados em direitos coletivos difusos.

As políticas do *Eixo do Trabalho e Emprego* estão organizadas em torno do Sistema Previdenciário Brasileiro, exclusive a Previdência Complementar. Este se encontra composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), diferenciando-se entre regime urbano e regime rural, e pela Previdência Especial dos Funcionários Públicos (civis e militares). Este eixo de políticas é composto também pelas Políticas de Apoio ao Trabalhador, dentre as quais se destacam o abono salarial, o seguro-desemprego, os programas de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, além de programas de concessão de microcréditos produtivos populares. Por fim, o eixo do Trabalho e do Emprego ainda inclui as Políticas de Organização Agrária e Política Fundiária, que se desdobram em duas subáreas: *i)* Reforma Agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural,

concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infra-estrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e *ii)* Apoio ao Pequeno Produtor Rural, onde constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo – aqui denominadas eixo do trabalho e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir da qual tem início o processo moderno de construção do SBPS. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.

Paulatinamente, contudo, vai havendo, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo meritocrático-contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal-legal. É o caso do direito à previdência para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Em todos estes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação (passada, presente ou futura) das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Ainda há, evidentemente, um vazio de proteção social para um segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal – leia-se: contributivo. É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer ordem.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício (passado, presente ou

futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (situação dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (situação da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – são talvez as de origem mais antiga na história da humanidade. Estruturadas como parte integrante de um sistema de proteção social, entretanto, são na verdade bastante recentes. A sua história dentro do SBPS se confunde com a história da filantropia no país, e mesmo quando o Estado – melhor seria dizer os governos – estrutura redes de assistência social para atender grupos vulneráveis, o faz a partir de critérios particularistas e episódicos, de tal forma que a assistência social como política de Estado é algo bastante recente no SBPS, podendo mesmo ser atribuída tal mudança de *status* à Constituição de 1988.

Assim, no âmbito das políticas que se organizam em torno do *Eixo da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza*, vale destacar a Assistência Social, que desde a Constituição de 1988 é parte integrante da Seguridade Social. Seus principais programas e ações são: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência – estoque remanescente da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e novos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) –, Valorização e Saúde do Idoso – estoque da RMV e também novos BPC –, Atenção à Criança (rede de Serviços de Atendimento à Criança), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Brasil Jovem. Já a Segurança Alimentar vem sendo efetuada mediante programas de Distribuição Emergencial de Alimentos (cestas básicas), Assistência Alimentar e Combate a Carências, e pela Merenda Escolar. Além disso, compõem este eixo as ações de Combate Imediato à Pobreza, via transferências monetárias, tais como o Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, reunidos recentemente sob a rubrica do Bolsa Família.

A proliferação de bolsas monetárias para a população economicamente ativa abaixo de certa linha de pobreza não é um benefício de proteção social vinculado ao mundo do trabalho. É um benefício temporário, de aplicação focalizada, que se explica e se estrutura a partir de uma política de governo, tendo por substrato a condição de pobreza ou vulnerabilidade social dos beneficiários. A benevolência dos governantes do momento é que justifica este tipo de benefício, e não um direito à proteção advindo de uma política nacional de assistência social. Os beneficiários desses programas, antes de cidadãos em sentido laico, são seus clientes preferenciais. Há, portanto, uma diferença clara de *status* dentre o público-alvo das políticas e programas de assistência

social, tais como montadas e dirigidas atualmente no SBPS. Este hibridismo é marca distintiva do estágio atual de maturação do eixo de políticas de assistência social, segurança alimentar e combate à pobreza no país.

Há um terceiro eixo estruturante de políticas sociais no Brasil que remete à idéia dos *Direitos Incondicionais de Cidadania Social*. É importante salientar que estão sendo considerados apenas aqueles direitos sociais que foram universalizados de fato, e não todos os que estão inscritos na lei. Nesse sentido, destacou-se a saúde, por ser uma área completa, e parte da área de educação, formada por ações voltadas ao ensino fundamental. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, saúde pública e ensino fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo *status* independentes dentro do SBPS. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, nem se resume às camadas mais pobres da população.

Em paralelo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das democracias ocidentais, saúde pública e ensino fundamental foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social. Pode-se afirmar que se trata de um direito incondicional (ou pleno) de cidadania social porque não se exige nada do habitante de um país, para o gozo daqueles direitos, além do seu próprio pertencimento àquela comunidade e do reconhecimento amplo e irrestrito (portanto, incondicional) por parte do Estado. Os únicos critérios de elegibilidade para qualquer pessoa acessar as políticas de saúde pública e ensino fundamental dentro do SBPS são o pertencimento à nação e o reconhecimento estatal-legal de sua condição de cidadania, fato de aplicação automática na maior parte das constituições modernas, inclusive a brasileira. Os direitos incondicionais de cidadania social são os únicos, dentro do SBPS, em igualdade de condições com os direitos civis e políticos já consagrados pela Constituição Federal de 1988. A sua diferença específica se deve ao fato de que, para serem realmente efetivados, dependem de condições fiscais que dêem sustentação material e objetiva aos custos totais envolvidos. Como estes não são desprezíveis nas condições orçamentárias hoje vigentes, o exercício desses direitos requer um esforço permanente de mobilização política e social que, na verdade, é o fundamento último deste eixo especial de política social.

No caso das ações de saúde, observa-se que as funções do Estado na área foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. Intensificaram-se também as iniciativas de reorientação do modelo assistencial, e um dos instrumentos básicos de tal reorientação foi a estratégia de expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família, Agentes Comunitários de

Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos. Esta estratégia possibilitou, inequivocamente, uma notável expansão dos serviços básicos de saúde, mas não resolveu os problemas de articulação com os demais níveis de atendimento, e até mesmo entre diferentes ações desenvolvidas no âmbito da atenção básica. Contrariando a forte onda internacional em favor de reformas liberalizantes no campo da saúde, nos anos 1990 no Brasil se observou contínuo aperfeiçoamento e descentralização do sistema público universal, consubstanciado no SUS. Merecem destaque alguns programas, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; e Saúde da Família.

Na Educação, o Acesso ao Ensino Fundamental é o único que foi previsto na CF e reafirmado, como um direito universal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A sua oferta gratuita é um dever do Estado. Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino, estão previstas expansões quantitativas de acesso, mas não obrigatoriedade por parte do Estado. É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo prevista ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Por isso, neste eixo só foram consideradas as políticas direcionadas ao Ensino Fundamental. Os demais níveis e modalidades vão entrar no agrupamento Outros.

Por fim, há um eixo de intervenção no campo do SBPS aqui denominado Infra-Estrutura Social. Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou, colocado de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infra-estrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou materialização apenas social.

Em geral, a considerar-se as políticas públicas de habitação (e urbanismo) e saneamento (e meio ambiente) como atividades destinadas não a pessoas particulares, mas a coletivos de pessoas, tem-se uma situação que diz respeito não a direitos sociais individualizáveis, como o são todos os anteriormente citados, mas a direitos sociais coletivos ou difusos. Em outras palavras, quando o Estado se decide por uma política de habitação e/ou saneamento, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados e estações de tratamento de água e esgoto. Os acessos por ruas e avenidas são necessariamente de uso coletivo, assim como o usufruto dos serviços de urbanismo (o asfalto, os calçamen-

tos, a luz elétrica etc.). Ainda que cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação desta complexa infra-estrutura social só foi possível – fiscal e materialmente – porque existia uma demanda coletiva previamente estruturada. Do ponto de vista deste eixo de políticas de infra-estrutura social, demandas por habitação e saneamento não podem ser atendidas senão coletivamente. Soluções individuais por habitação e saneamento apenas podem ser encontradas e explicadas na esfera dos mercados privados, portanto, fora do âmbito das políticas aqui chamadas de infra-estrutura social.

No que diz respeito ao SBPS, embora de origem histórica antiga no Brasil, as políticas de habitação e saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 1970, mas problemas de ordem institucional e financeira produziram uma certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, de tal modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica das políticas de infra-estrutura social em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem do SBPS.

A política de habitação tem como objeto tanto uma política fundiária urbana que impeça o uso da terra para fins meramente especulativos, como a ampliação das opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados que compatibilizem os custos das moradias às rendas familiares das pessoas atendidas. A conjunção de ações nos três níveis de governo é condição importante para a efetivação das políticas de desenvolvimento urbano. No âmbito federal, os principais programas habitacionais estão estruturados em três linhas principais: *i)* apoio ao poder público: Habitar-Brasil e Pró-Moradia; *ii)* apoio ao cidadão: Carta de Crédito; e *iii)* apoio ao setor privado: Programa de Apoio à Produção.

A política de saneamento busca como objetivo geral melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura dos serviços de água e esgoto. No período recente, tem-se buscado maior focalização na população localizada em áreas de risco, onde é maior a concentração de pobreza e a ocorrência de doenças decorrentes da inexistência e/ou deficiências dos serviços de abastecimento de água. Os programas dividem-se em relação aos problemas do saneamento rural e urbano: *i)* programa de atendimento à população rural: Saneamento Básico – construção, ampliação e melhoria dos serviços de abastecimento de água, coleta e destinação final de resíduos sólidos; e *ii)* programas de atendimento à população urbana, tais como o Programa de Implantação de Infra-estrutura de Saneamento Básico, o Programa Morar Melhor e o Saneamento é Vida.

Para não "contaminar" o ordenamento dos conjuntos de políticas que foram classificadas segundo o conceito de eixos, foi necessário criar uma categoria mais geral, denominada *Outras*, para a qual se buscou alocar aquela parte das políticas sociais que não se enquadram em nenhum dos eixos previsto para este estudo. Aqui entraram todos os recursos da área de educação, exceto ensino fundamental, como ensino médio, superior, pós-graduação e demais níveis e modalidades educacionais que não estão de acordo com o aparato legal dos direitos sociais. Também foram incluídas as políticas públicas voltadas à área de cultura, formadas por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*. A política de eventos fornece condições materiais para as ações, enquanto mecanismo de estímulo à produção e à circulação das produções culturais mediante festivais, concursos, prêmios e bolsas. As políticas culturais são compostas por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. As políticas para o patrimônio têm uma longa tradição no Brasil, como, por exemplo, o Programa Museu, Memória e Futuro, o Programa Monumenta, além do Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades.

5.3.2 Evolução da política e gasto social, por eixos e áreas de atuação, no primeiro governo de FHC (1995-1998)

Mantendo-se o recorte analítico aqui adotado para a análise da política social, que combina eixos e áreas de atuação, procura-se apresentar a seguir informações mais gerais no que se refere ao GSF. A tabela 3 permite determinar o peso relativo de cada eixo e área de atuação, bem como a respectiva evolução no total do gasto social federal. O período tratado compreende os anos de 1995 a 1998 e se refere ao primeiro mandato do governo FHC.

A tabela 3 apresenta resposta a duas perguntas importantes: *i)* que eixos e áreas têm maior peso em termos de gastos; e *ii)* que eixos e áreas prevaleceram e alavancaram a evolução do gasto social no período.

Quanto ao peso de cada eixo, os dados mostram que as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e do Emprego consumiram no período, em média, 72,9% de todo o gasto social federal. O segundo eixo em importância no valor do gasto é o dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social, que absorveu 15,1% destes gastos. Estes dois eixos responderam pelas principais políticas sociais, ficando com cerca de 88,0% dos gastos totais.

A dinâmica do gasto social do governo federal, visualizada na tabela 3, mostra uma permanente elevação dos valores reais até 1998. Foram, em valores monetários, cerca de R$ 40 bilhões de acréscimos no período, o que significou um crescimento de 22,0% no valor do gasto social total. Entretanto, os

valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando analisados de forma desagregada, por eixos e áreas de atuação. Ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes em cada área de gasto. Apesar disso, fica claro que o que gerou o crescimento foram os gastos com as políticas que tinham como eixo central o trabalho e o emprego, tal qual visualizado no gráfico 3. Este conjunto de políticas fez o gasto social crescer em quase R$ 30 bilhões no período, representando 72% de todo o crescimento. As políticas do Eixo Infra-Estrutura Social, por sua vez, tiveram também um crescimento significativo, de cerca de R$ 7,5 bilhões, seguidas pelas políticas de assistência social e combate à pobreza, com R$ 3,2 bilhões. De outro lado, houve certa estagnação dos valores alocados para os direitos incondicionais de cidadania, que se mantiveram na casa dos R$30 bilhões entre 1995 e 1998.

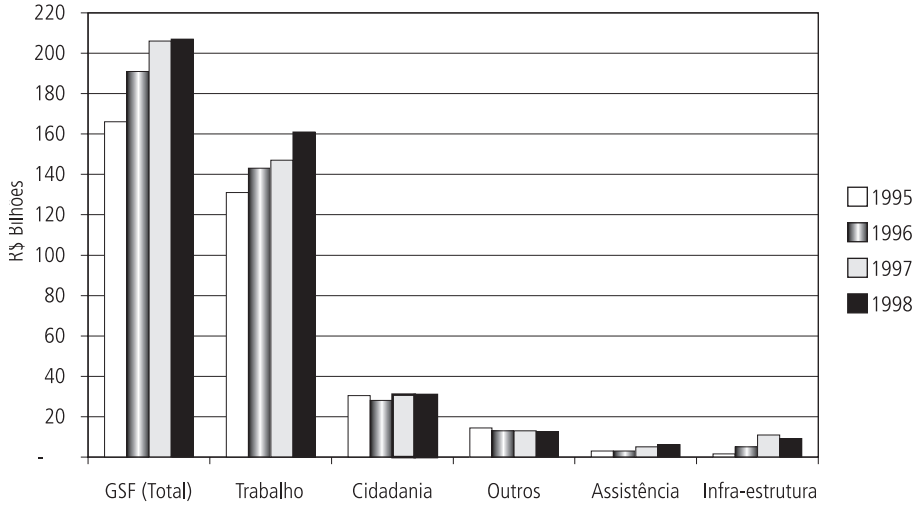
TABELA 3
Gasto Social do Governo Federal por eixos e áreas de atuação (1995-1998)[1]

Eixos/áreas de gasto	Ano				Indicadores		
	1995	1996	1997	1998	Média	Proporção %	Variação 1998/1995
Trabalho	130.999	142.656	146.834	160.926	145.354	72,9	1,23
Previdência social	80.216	91.509	92.827	101.645	91.549	45,9	1,27
Previdência e benefícios a servidores públicos	40.404	39.924	42.224	45.011	41.891	21,0	1,11
Emprego e defesa do trabalhador	7.865	8.912	8.894	10.612	9.071	4,6	1,35
Organização agrária	2.514	2.311	2.889	3.657	2.843	1,4	1,45
Assistência Social	3.018	2.604	4.646	6.218	4.122	2,1	2,06
Assistência social	1.248	1.586	3.076	4.244	2.538	1,3	3,40
Alimentação e nutrição	1.770	1.019	1.569	1.975	1.583	0,8	1,12
Cidadania	30.460	27.938	31.156	30.761	30.079	15,1	1,01
Educação (ensino fudamental)	2.668	2.665	1.830	3.084	2.562	1,3	1,16
Saúde (SUS)	27.792	25.273	29.326	27.677	27.517	13,8	1,00
Infra-Estrutura	1.553	4.648	10.948	9.153	6.576	3,3	5,89
Saneamento e meio ambiente	353	1.676	2.846	3.491	2.092	1,0	9,88
Habitação e urbanismo	1.200	2.972	8.102	5.663	4.484	2,2	4,72
Outros	14.459	13.040	12.649	12.516	13.166	6,6	0,87
Educação[2]	14.054	12.593	12.258	12.230	12.784	6,4	0,87
Cultura	405	447	391	286	382	0,2	0,71
Total	**180.490**	**190.887**	**206.232**	**219.575**	**199.296**	**100,0**	**1,22**

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1]Corrigidos os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS. Os resultados refletem o levantamento do GSF de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.
[2]Neste item estão incluídos os gastos com os demais níveis e modalidades de ensino que não ensino fundamental.

Além dessas constatações gerais, é importante tentar responder à seguinte pergunta: que fatores explicativos podem dar sentido e justificar a dinâmica do gasto social do governo federal para o período 1995 a 1998?

GRÁFICO 3
Evolução dos Gastos Sociais do Governo Federal por eixos estruturantes das políticas sociais (1995-1998)



Fonte: Disoc/Ipea.

Para tanto, procurar-se-á adiante mostrar as tendências que foram seguidas em cada eixo e área de atuação e quais seus possíveis fatores explicativos. Além disso, serão levados em conta movimentos das políticas públicas, sejam conjunturais ou mais permanentes, que podem fazer compreender os acontecimentos que resultaram na evolução dos gastos apresentados na tabela 3. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração jurídico-institucional e à política que se molda em cada eixo e área de atuação e que define opções de ação, direção e cobertura estatal, estando também vinculada ao seu entorno político, econômico e social.

Política e gasto no Eixo do Trabalho e Emprego

Ao longo de sua história, o Sistema Previdenciário Brasileiro vem sofrendo importantes mudanças em sua estrutura de funcionamento. Ao final da década de 1990, já apresentava uma configuração bastante diferenciada em relação à sua estrutura original. Atualmente, encontra-se composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Previdência Especial dos Funcionários Públicos e a Previdência Complementar. Tal configuração, todavia, não eliminou um problema crucial: o desequilíbrio financeiro provocado pelas constantes instabilidades econômicas e pelo fato de o governo federal não admitir realmente a existência do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e suas fontes de financiamento enquanto elemento central para equilíbrio financeiro do próprio sistema.

Livro Questao Social.indb 286 1/6/2009 14:31:48

Nesse contexto, o governo federal passou a instituir reformas, agindo de uma maneira mais contundente a partir de 1995, quando percebeu precisar de ajustes nas contas previdenciárias. Desde então, começaram a ser enviadas propostas de emendas constitucionais ao Congresso Nacional que, em geral, objetivavam "equilibrar" as contas pelo lado das despesas. A política federal para a área de previdência social no período pode ser caracterizada não só pela análise documental de programas de governo e publicações oficiais do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), mas, sobretudo, pelo conjunto de propostas de leis e emendas constitucionais que configuraram uma verdadeira batalha no Congresso Nacional.

Como pano de fundo das propostas de reforma previdenciária estava o crescimento dos gastos com pagamento de benefícios, os quais foram multiplicados por três entre 1988 e 1994, com notável crescimento no número de beneficiários: de 1,5 milhão em 1988 para 14,9 milhões em 1994. Como esperado, este movimento de incorporação previdenciária acabaria se repercutindo também num aumento não desprezível das despesas com benefícios, cerca de R$ 21,0 bilhões entre 1995 e 1998. Neste período, o crescimento do gasto previdenciário está relacionado tanto com o aumento do valor médio dos benefícios, como com um aumento significativo na quantidade de beneficiários atendidos pelo sistema, apesar das constantes tentativas do governo para reformá-lo com vistas à sua sustentabilidade financeira.[8] Apesar disso, o RGPS atingiu no final de 1998 a marca de 18,2 milhões de benefícios pagos, dos quais 12,1 milhões na área urbana (67% do total) e 6,1 milhões na área rural (33%). Entre 1995 e 1998, houve um crescimento de 16% na quantidade de benefícios pagos, que se deve ao grande aumento na concessão de benefícios (cerca de 420 mil novas concessões em quase todos os itens de despesa). Com isso, a quantidade de benefícios concedidos cresceu de 1,93 milhão, em 1995, para 2,35 milhões, em 1998.[9]

8. O diagnóstico do primeiro mandato de FHC pode ser conhecido por intermédio de seu programa de governo "Mãos à Obra Brasil". Quanto à Previdência Social, a própria estrutura do documento revela a necessidade de se instituir urgentes mudanças: Previdência aparece no tópico intitulado "Reformas do Estado". Segundo a abordagem do documento, o sistema previdenciário vem enfrentando sucessivas crises, atribuídas tanto a fatores conjunturais quanto estruturais. No rol de fatores conjunturais são destacados as fraudes, sonegações, desvios de recursos, burocratização e má qualidade dos serviços. Entre os fatores estruturais, recebem relevo as questões ligadas às mudanças demográficas, tais como o aumento da longevidade e a queda da fecundidade. A ampliação da economia informal é outro fator importante citado no documento. Juntos, esses fatores estariam respondendo pelo aumento de beneficiários e conseqüentemente das despesas, causando uma situação quase insustentável de dois contribuintes para cada beneficiário.

9. Ver informe MPAS (2003).

É importante observar que a pressão de crescimento dos gastos da área rural já havia passado no período do primeiro mandato de FHC. De acordo com Shwarzer e Querino (2002), a extensão extraordinária da cobertura teve início em 1992 e terminou em 1994, quando então o aumento da quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos.

O aumento da quantidade de benefícios pagos veio acompanhado do aumento do valor médio real dos benefícios, que passou de R$ 313,0 em 1995, para cerca de R$ 389,0 em 1998, em grande medida como influência da recomposição do valor do salário mínimo, ainda em 1995 (reajuste de R$ 70,0 para R$ 100,0). Essa variação representou um aumento total de 14% e crescimento médio anual de 3,5% do valor médio, acima da variação do INPC.[10]

Portanto, a combinação entre aumento da quantidade de benefícios e beneficiários e o incremento do valor médio real dos benefícios causou o aumento dos gastos com a Previdência Social, gasto que cresceu cerca de 27% no período (1995 a 1998), tendo atingido a cifra de R$ 101,6 bilhões em 1998, o equivalente a algo como 6,0% do PIB naquele ano.

Outro fator que explica o aumento do gasto social do governo federal, de 1995 para 1998, foi o crescimento verificado nos dispêndios relativos à Previdência e Benefícios aos Servidores Públicos (civis e militares), aos quais foram acrescentados R$ 5 bilhões no período – um crescimento real de 2,7% a.a. Este aumento do gasto foi resultante, principalmente, do recrudescimento do processo de corrida à aposentadoria e pensões que já vinha ocorrendo desde o início da década.[11] Por exemplo, de 1994 para 1995, o número de aposentadorias aos funcionários civis concedido no ano dobra de 17,6 mil para mais de 34,2 mil. Esse movimento foi decorrente, sobretudo, da tramitação, no Congresso Nacional, de emendas constitucionais relativas à reforma da Previdência Social, cujos textos traziam mudanças significativas nas regras vigentes. Elas geraram expectativa de perda de direitos, vantagens e gratificações asseguradas pela legislação em vigor, sem que fossem asseguradas regras de transição. Os servidores que já reuniam condições para suas aposentadorias foram, assim, levados para uma aposentadoria precoce em face, fundamentalmente, da ameaça de redução de seu nível de rendimentos. Neste período, o tipo de aposentadoria que mais cresceu foi a proporcional, provocando

10. De acordo com MPAS (2003), grande parte desse aumento se deve ao aumento real do piso de benefícios: "de julho de 1994 a dezembro de 1998, o valor do piso de benefícios previdenciários também experimentou crescimento expressivo; enquanto o IGP-DI apresentou variação de 51% e o INPC, de 58%, o valor do piso de benefícios previdenciários cresceu 101%".

11. Os dados desta parte são provenientes do Boletim do Funcionalismo Público (MPOG, 2002).

uma diminuição do quadro de servidores ativos e prejudicando a oferta de bens e serviços públicos adequados em várias áreas sociais.

No período de 1995 a 1998 foram concedidos cerca de 110 mil novos benefícios previdenciários, o que representou 26 mil a.a., um índice bem superior ao que até então vinha ocorrendo. Além disso, os dados de 1998 mostram que a quantidade de aposentadorias foi ampliada em mais de 7% daquele número de 1995, e as pensões cresceram em mais de 24%. Com isso, a previdência pública atingiu em 1998 a marca de 912,6 mil benefícios pagos: 539,7 mil para aposentadorias e 373,2 mil para pensões.

Neste item é importante salientar que não contribuiu para o aumento dos gastos o aumento do valor dos benefícios, uma vez que as despesas médias com servidores federais aposentados e pensionistas não aumentaram no mesmo período. Isto significa que o grande aumento dos gastos foi de fato devido à corrida às aposentadorias precoces.

A seguir, traça-se uma breve análise do que aconteceu com as políticas de apoio ao trabalhador no primeiro mandato FHC. Essas políticas envolvem tanto as políticas ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra –, quanto as políticas passivas – como as de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.[12] Para tais políticas, também houve ampliação de gasto, passando de R$ 7,9 bilhões, em 1995, para R$ 10,6 bilhões, em 1998 – um aumento real de mais de 35%. Os principais componentes de gasto com as políticas de apoio ao trabalhador foram as chamadas políticas passivas, que incluem o seguro-desemprego, o abono salarial e a intermediação de mão-de-obra.

No seguro-desemprego, observa-se que, apesar da manutenção do número de segurados no período 1995-1998 na casa dos 4,3 milhões de beneficiários ao ano, o gasto ampliou-se em cerca de 18,0%. Isto se deveu, basicamente, ao reajuste das faixas de salário médio, utilizadas para o cálculo do valor dos benefícios. Com relação ao abono salarial, nota-se que a quantidade de abonos pagos oscilou suave, mas negativamente entre 1995 e 1998, com o que os

12. Observa-se que o governo FHC foi além da política de gasto, quando "procurou agir na linha da flexibilização da legislação trabalhista, partindo do diagnóstico de que a Constituição de 1988 aumentou os custos da demissão e, principalmente, os da contratação de trabalhadores formais. Essa seria a principal causa para o aumento da informalização do mercado de trabalho, além de dificultar a geração de empregos. Nesse sentido, instituiram-se o contrato de trabalho por prazo determinado e o "banco de horas". A adoção dessas novas modalidades de contrato de trabalho dependia de aprovação em convenções e acordos coletivos de trabalho. Ocorre que a adesão a tais modalidades foi muito baixa, o que criou dúvidas sobre a relevância desse tipo de mudança para estimular contratações" (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, 2003, do Ipea).

gastos tiveram uma queda de 21,0% no período. Os gastos com intermediação também foram cadentes, reduzindo-se a menos da metade.

Quanto às políticas que tinham por objetivo possibilitar a geração de emprego e renda, verifica-se um forte crescimento em seus gastos entre 1995 e 1998. O governo FHC pôde aproveitar o momento em que o Fundo de Amparo ao Trabalhor (FAT) e sua gestão se consolidavam para financiar programas de concessão de microcrédito a segmentos de baixa renda e pequenos negócios.[13]

Nesta mesma linha de entendimento, e partindo do pressuposto de que a qualificação profissional era um elemento importante para a empregabilidade da força de trabalho, aportaram-se volumosos recursos em programas desta natureza. Neste contexto, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que teve seu início no final de 1995, sendo incluído no Plano Plurianual e posteriormente destacado como um dos 42 projetos prioritários do governo federal no documento *Brasil em Ação*. Seu objetivo consistia em ampliar a oferta de educação profissional de forma a atingir pelo menos 20% de toda a população economicamente ativa (PEA) anualmente.

Portanto, no período 1995-1998, apesar das políticas passivas de emprego terem sido as que mais absorveram recursos, foram as políticas ditas ativas (geração de emprego e renda e qualificação profissional) as que mais receberam novos recursos, com seus gastos multiplicados por 15: de cerca de R$ 40 milhões, em 1995, para algo em torno de R$ 640 milhões em 1998.

No que diz respeito à área de organização agrária, dois eventos devem ser apontados para caracterizar as políticas do período. O primeiro deles ocorre em 1996 com a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, quando a atuação do governo no setor começa a ganhar contornos mais definidos. Depois é fundamental para a compreensão das políticas do período a ação dos movimentos sociais e a pressão da opinião pública diante de episódios de violência contra trabalhadores rurais em Corumbiara (1995) e Eldorado do Carajás (1996). Como resposta a essas situações, o Ministério recém-criado concentrará suas ações na execução da reforma agrária, particularmente no assentamento de trabalhadores rurais.

Nota-se na tabela 3 que, embora tenham oscilado negativamente em 1996, os gastos sociais do governo federal em organização agrária cresceram cerca de 45% em termos reais no período, e que o ano de 1998 representou o momento

13. Esses programas tinham a intenção de fornecer oportunidades de trabalho e renda, via concessão de crédito, a uma camada da população que não tem acesso ao sistema financeiro tradicional. Podiam também funcionar como contrapeso nos momentos nos quais o ciclo econômico expunha seus efeitos mais perversos (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, 2003, do Ipea).

Livro Questao Social.indb 290 1/6/2009 14:31:49

em que o gasto público foi de maior expressão. Respondendo ainda à pressão dos movimentos sociais, a ação governamental tratou de agilizar os procedimentos de obtenção de novas áreas para novos projetos de assentamento. Foram assentadas 284 mil famílias, distribuídas por 2,4 mil projetos de assentamento, gerando forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica.

Em síntese, as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e Emprego consumiram em média, nos anos compreendidos entre 1995 e 1998, algo como 72,9% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente três quartos de tudo o que o governo federal gastou na área social estava de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (políticas de apoio ao trabalhador, organização agrária e política fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores da União). Desse total, 45,9% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 21% foram dirigidos aos benefícios, na maior parte previdenciários, dos servidores públicos (civis e militares). A parte relativa às políticas de apoio ao trabalhador e organização agrária foi menos expressiva, representando apenas 6,4% dos gastos sociais totais. O crescimento do GSF relativo a este eixo de políticas sociais significou um aporte de mais de R$ 30 bilhões entre 1995 e 1998, soma cuja maior parcela se deve ao crescimento dos gastos relativos à Previdência Social.

Política e gasto no Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza

As questões referentes à assistência social podem ser abordadas por diversos ângulos no governo Fernando Henrique Cardoso. Na primeira gestão (1995 a 1998), o programa de governo Mãos à Obra Brasil associava a assistência social, principalmente, aos problemas relacionados à pobreza e à fome, criança e adolescente, portadores de deficiência e terceira idade. O diagnóstico central era que a pobreza afetava, de maneira específica, determinadas regiões e segmentos populacionais da sociedade brasileira. Este diagnóstico sancionava algumas das determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de maneira a refletir-se numa tendência geral de crescimento do gasto, representando de fato uma mudança de patamar em relação ao histórico da área.

As ações da Assistência Social prevêem tanto o pagamento de Benefícios de Prestação Continuada, como o desenvolvimento de ações e projetos que permitam o atendimento, de forma descentralizada, a idosos, portadores de deficiências e crianças e adolescentes. O governo federal, por meio do Ministério da Previdência e Assistência Social, manteve as formas de intervenção que já vinham sendo realizadas, consolidando o apoio financeiro a estados e municípios.

Em 1996, implementa-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Loas, e criam-se também novos programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), e o Brasil Criança Cidadão (BCC), entre outros. Cumpre dizer que tal estrutura permaneceu, em linhas gerais, na segunda gestão FHC.

Dessa maneira, observa-se na tabela 3 um movimento de retomada do crescimento dos gastos, principalmente após 1996. Tomando-se o ano de 1995 como referência, nota-se que os gastos cresceram de R$ 3,0 bilhões em 1995, para R$ 6,2 bilhões em 1998. Essa diferença, de R$ 3,2 bilhões, representou também maior importância da Assistência Social no total dos gastos sociais federais, saltando de 1,7%, em 1995, para 2,8%, em 1998.

O principal responsável pelo crescimento dos gastos foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que consiste em uma transferência de renda no valor de um salário mínimo, garantida constitucionalmente, a idosos e deficientes com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Em 1998, os gastos com o BPC representaram cerca de 44% dos gastos efetuados em Assistência Social.[14]

Compõe ainda este eixo de políticas a área de atuação denominada Alimentação e Nutrição, subdividida em três: *i)* Assistência Alimentar e Nutricional, com programas em sua maioria geridos pelo Ministério da Saúde; *ii)* Alimentação Escolar, que consiste nos gastos do Ministério da Educação com a merenda escolar; e *iii)* Distribuição Emergencial de Alimentos, que engloba os dispêndios da Companhia Nacional de Alimentos (Conab), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A tabela 3 mostra que esta área representou em média apenas 0,8% do gasto social e que existe uma grande variação nos gastos. Há uma forte queda em 1996, que é compensada nos anos seguintes, até chegar no fim do período, 1998, ao seu valor máximo (R$ 1,9 bilhão). O crescimento foi de apenas 12%, se comparado com 1995. Os gastos da área concentram-se prioritariamente na subárea Alimentação Escolar, que respondeu em média por 75% de tudo que foi gasto.

Em suma, o eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza representou, na média do período 1995-1998, cerca de 2,1% dos gastos sociais totais. Dentro deste eixo, a área de Assistência Social foi a mais importante em termos do GSF, tendo dobrado sua participação no período.

14. O BPC, que vem sendo pago desde 1996, já amparava, no final de 1998, 853 mil idosos e portadores de deficiência, com desembolso de R$1,1 bilhão. Somados ainda os 960 mil benefícios mantidos por conta da Lei n. 6.179/74, referentes à Renda Mensal Vitalícia (RMV), o governo federal garantia a mais de 1,7 milhão de brasileiros idosos e portadores de deficiência pobres uma renda mínima de um salário mínimo.

Política e gasto no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social

No primeiro governo de FHC, a educação era percebida no plano de governo como requisito fundamental tanto para o exercício da democracia quanto para o desenvolvimento econômico. No entanto, não se entendia que o perfil da educação ofertada fosse explicado pela insuficiência de recursos. Ao contrário, considerava-se que o gasto era significativo em comparação com outros países. O problema principal estaria no fato do dispêndio se concentrar na função-meio (com gestão financeira, compras, distribuição etc.). A partir desse diagnóstico, e tendo em vista que o acesso ao ensino fundamental foi previsto na CF e na LDB como direito universal e dever do Estado, a orientação para a área foi priorizar este nível de ensino e implantar formas de gestão descentralizadas.

É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo atribuída ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Nesse sentido, apesar dos gastos não terem sido elevados entre 1995 e 1998, intensificaram-se os esforços voltados à revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que historicamente moldou a atuação do governo federal na área do ensino fundamental.

A definição dos novos parâmetros também implicou a progressiva extinção de alguns programas, entre os quais citam-se o Sistema de Manutenção de Ensino, o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, bem como a diminuição de importância atribuída à estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual. Entre as medidas afetas ao Ensino Fundamental, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito de cada unidade federada, aprovada em setembro de 1996.

Apesar do diagnóstico e orientação política, a intenção de aplicar mais recursos em educação se restringiu à aplicação dos já previstos constitucionalmente (Art. 212 da CF e salário-educação). Por isso, o gasto em ensino fundamental, quando visto em uma perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresentou-se estagnado nos dois primeiros anos, sofrendo uma queda em 1997, que foi compensada em 1998, quando se atinge o maior valor do período. Contudo, este crescimento representou apenas 16%, se comparado com 1995. A tabela 3 também mostra que o gasto no ensino fundamental representava em média apenas 1,3% do gasto social, refletindo a divisão de responsabilidades nesta área, sendo a maioria dos gastos nesse nível de ensino realizada por estados e municípios.

No que diz respeito à área de saúde pública, o quadro de obstáculos enfrentado para o financiamento dos gastos e para assegurar-lhe fontes estáveis de recursos sempre foi de grande dificuldades. Os anos iniciais da década de 1990 foram difíceis, como indicam as medidas de natureza provisória então tomadas, como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), em 1994, depois transformado em Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), e a tomada de empréstimos junto ao FAT.[15]

Os graves problemas experimentados pela saúde pública brasileira ocuparam lugar de destaque nas eleições presidenciais de 1994. Apesar disso, como mostra a tabela 3, em seu primeiro mandato, o novo governo não ampliou os gastos em saúde como era de se esperar. O gasto girou em torno de um valor mais ou menos constante, não muito irregular ao longo do período 1995-1998, embora a importância da área de saúde no GSF tenha diminuído de cerca de 16%, em 1995, para 13,8%, em 1998.

Parte da explicação para o que ocorre com os gastos sociais em saúde no período está relacionada aos gastos com pessoal ativo, que desde 1995 passam a apresentar uma tendência declinante, reflexo da política de contenção da remuneração dos funcionários públicos. Os gastos relativos a investimentos diretos, mesmo pouco significativos, caem em 1998 à metade do valor registrado em 1995. Além disso, a área de saúde ainda esteve sobrecarregada pelos empréstimos junto ao FAT, que em 1995 e 1997 consumiram cerca de 8% do orçamento total do Ministério da Saúde. Por isso, o recurso efetivamente disponível para custeio das ações e serviços de saúde foi, evidentemente, menor.

Somados os aportes para as áreas de saúde e ensino fundamental, tem-se que cerca de 15,1% do gasto social do governo federal foram despendidos, no período 1995-1998, em nome de políticas e programas que estão, paulatinamente, adquirindo *status* de direitos incondicionais de cidadania. Contudo, constatou-se apenas a manutenção dos gastos, em valores absolutos, neste eixo de políticas, o que justifica a luta pelo estabelecimento de uma estrutura de financiamento mais estável e de maior poder de gasto, principalmente para a saúde.

Política e gasto no Eixo da Infra-Estrutura Social

As políticas sociais que envolvem gastos relativos à montagem de uma infra-estrutura social no Brasil correspondem a duas áreas fundamentais:

15. Em 1993, 1995 e 1996 o Ministério da Saúde tomou empréstimos junto ao FAT para pagamento da assistência médico-hospitalar. Em termos absolutos, "embora os empréstimos em algum momento do tempo tenham sido convertidos em despesas correntes ou investimentos – em média, o Ministério da Saúde teve aproximadamente R$ 2,5 bilhões a menos para aplicar na área finalística" (Ribeiro, 2001). Tal cenário de certa forma indicava a urgência de se garantir uma sólida base de financiamento a esta política setorial.

habitação e urbanismo, e saneamento básico e meio ambiente. Estas políticas são levadas a termo por ministérios e secretarias de Estado, sendo financiadas com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. As áreas de saneamento e habitação são marcadas historicamente pelo fato de que sua principal fonte de financiamento é proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF). Nesse sentido, tudo que ocorre com este fundo vai influenciar diretamente a produção de bens e serviços que compõem a infra-estrutura social.

Tal dependência fica demonstrada claramente no começo da década de 1990, quando os gastos em ambas as áreas foram muito baixos. De fato, no período compreendido entre o começo do governo Collor e o início de 1995, o desempenho dos programas e ações deste eixo de políticas foi marcado por problemas de liberação de recursos do FGTS. Isto porque a administração do FGTS, de 1990 a 1994, concentrou todos os esforços na resolução da situação econômico-financeira que havia sido herdada do passado. Para tanto, suspendeu novos contratos e financiamentos, sendo os desembolsos correspondentes apenas à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes, o que diminuiu fortemente os gastos.[16]

Para o período que se inicia em 1995, começo do governo FHC, retoma-se a contratação de novos financiamentos e a ampliação de investimentos. Na área de habitação, realizaram-se alguns gastos com recursos do FGTS já em 1995. A tabela 3 revela que os gastos na área foram crescentes até 1997, quando atingem um valor de R$ 8,1 bilhões, o que representou na época 4% de todos os gastos da área social. Contudo, estes valores caíram em cerca de 30 pontos percentuais em 1998.

Na área de saneamento, os novos contratos só começaram a ter impacto a partir de 1996, repercutindo a influência dos novos empréstimos e financiamentos com recursos do FGTS, assim como o crescimento acentuado das despesas cobertas com recursos do Tesouro, tanto para ações de saneamento quanto de proteção ao meio ambiente. A tabela 3 mostra que os gastos em saneamento só apresentam um valor expressivo em 1996 – em 1995 o valor é muito baixo. Desta data em diante, os gastos cresceram constantemente até 1998, quando dobra o valor de 1996, passando a representar em média 1% do gasto social total.

16. Além da queda dos recursos do FGTS, algumas áreas, principalmente saneamento, se ressentiram, entre 1994 e 1996, da extinção do Ministério da Integração Regional – órgão que desenvolvia a maior parte dos projetos e atividades – com a transferência dessas atribuições para a Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento e Orçamento (Sepurb/MPO).

No período 1995-1998, o governo federal viabilizou a contratação de investimentos em saneamento e habitação no valor total de R$ 25,3 bilhões, entre recursos financiados, fiscais e contrapartidas. Portanto, com todas as restrições à utilização dos recursos do FGTS, estes foram responsáveis por 50% das novas contratações no quadriênio em estudo. O eixo da Infra-Estrutura Social representou, em média, algo como 3,3% dos gastos sociais no período 1995-1998, sendo a área de habitação mais representativa que a de saneamento. Além disso, foi este eixo de políticas que apresentou o maior crescimento relativo de gastos no período: cerca de cinco vezes maior.

Outras políticas e gastos sociais

Conforme já mencionado, a área de educação é composta por várias subáreas, das quais a única que representa um direito social universal é o ensino fundamental. No entanto, cabe ao governo federal uma série de outras atividades que se devem incluir na contabilidade do gasto social. Entre estas, cabe destacar, para o período 1995-1998, o ensino superior, que representou 52,0% dos gastos federais em educação – o ensino médio e a assistência educacional ao educando responderam respectivamente por 6,5% e 5,0%. Estas subáreas reunidas respondem por algo em torno de 78,0% dos gastos em educação da esfera federal. Para outras subáreas importantes como educação infantil e educação de jovens e adultos quase não foram alocados recursos.

O gasto nesses níveis de ensino e modalidades da educação, quando visto em perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresenta-se em queda. Tanto é que no período de 1995 a 1998, de acordo com a tabela 3, os gastos diminuíram em cerca de R$ 1,3 bilhão, fazendo com que o gasto em educação (exceto ensino fundamental), que representava 8,5% do gasto social, passasse a significar apenas 6,9%.

Este recuo ocorreu devido basicamente à política de reajustes salariais abaixo da trajetória inflacionária, já que a rubrica de Pessoal é muito significativa na área. Além disso, a acelerada retirada dos seus quadros ativos para a inatividade, fenômeno geral na administração pública no período,[17] e a conclusão de significativos programas de investimento ainda no início da década – Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics) e escolas agrotécnicas –, também contribuíram para a queda dos dispêndios em educação. Houve ainda uma queda expressiva nos gastos com investimentos, principalmente naqueles destinados às Instituições Federais de

17. Em termos da metodologia utilizada, significa um transporte de gastos da Educação para a Previdência e Benefícios a Servidores Públicos.

Ensino Superior (Ifes). As novas formas de atuação da política pública neste setor – Provão, Reforma do Ensino Médio, Toda Criança na Escola etc. – não têm gerado elevação substancial no nível de dispêndios da área.

Incluem-se ainda neste eixo de políticas os gastos relativos à área de cultura, que teve um comportamento bastante irregular e com muito poucos recursos. O gasto em cultura significou apenas 0,2% do gasto social, o que demonstra a baixíssima prioridade atribuída por aquela gestão a essa política pública.

5.3.3 Evolução da política e do gasto social, por eixos e áreas de atuação, no segundo mandato de FHC (1999-2002)

O segundo mandato do governo FHC tem início diante de uma nova conjuntura econômica e política, na qual fica explícita a fragilidade da economia nacional, sobretudo em face do ambiente de crise internacional, com a expressiva alta do câmbio e o conseqüente aumento da pressão sobre a dívida pública. Internamente, políticas extremamente restritivas de gasto passam a nortear esse período, capitaneadas pela adoção de alguns mecanismos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pela busca de superávit primário para fazer frente aos crescentes compromissos financeiros. Com isso, observa-se decréscimo real dos gastos sociais do governo federal, que ficou constantemente abaixo do valor verificado em 1998.

Observa-se, já no primeiro ano do segundo mandato de FHC, uma quebra na trajetória de crescimento do gasto social federal. Que políticas foram sacrificadas, e em que magnitudes, são questões que necessitam ser respondidas.

A partir da tabela 4 e do gráfico 4, a primeira constatação que se pode fazer é que, como ocorreu no período anterior, os gastos ligados às políticas sociais com base no eixo do Trabalho e do Emprego definem o comportamento do gasto social federal. De fato, foi este eixo de políticas que serviu de variável de ajuste no período, com estagnação de gastos em quase todos os seus componentes. Houve queda real em 1999, quando caiu 2,2% em relação a 1998.

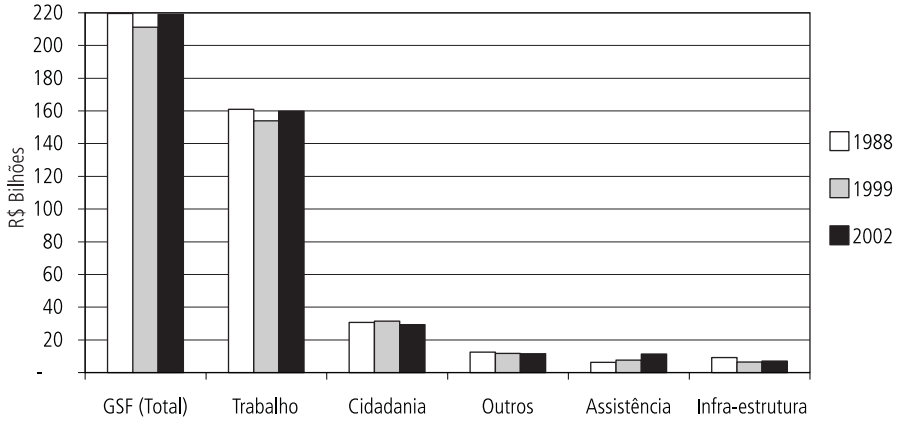
No entanto, o eixo da Infra-Estrutura social foi aquele que sofreu maior constrangimento financeiro e o que mais veio a sofrer as conseqüências do ajuste fiscal. Já as políticas que giram em torno do eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza mantiveram uma tendência de crescimento de seus gastos, em torno de 8% a.a., além de aumentar em importância nos gastos sociais totais do governo federal, de 2,1% para 4,3%. Isto se deveu basicamente às ações de assistência social, que subiram à taxa de 10,6%. Nos gastos com alimentação, o comportamento foi de queda. Naquelas políticas voltadas para a cidadania incondicional, os gastos tiveram um movimento irregular, subindo um pouco e caindo no final da série.

TABELA 4
Gasto Social Federal por eixos estruturantes e áreas de atuação (1999-2002)[1]

Eixos/Áreas de gasto	Ano				Indicadores		
	1999	2000	2001	2002	Média	Proporção %	Variação 2002/1999
Trabalho	153.901	151.483	152.931	159.800	154.529	71,8	1,04
Previdência Social	99.609,5	98.929,7	97.427,6	104.980	100.237	46,6	1,05
Benefícios a servidores	43.365,1	41.569,3	43.245,3	43.550	42.933	20,0	1,00
Emprego e defesa do trabalhador	8.256,6	8.971,3	9.972,5	9.678	9.220	4,3	1,17
Organização agrária	2.670,0	2.012,4	2.286,0	1.592	2.140	1,0	0,60
Assistência	7.749	8.268	9.719	11.325	9.265	4,3	1,46
Assistência Social	5.859,1	6.431,2	8.034,1	10.036	7.590	3,5	1,71
Alimentação e nutrição	1.889,6	1.837,2	1.684,8	1.289	1.675	0,8	0,68
Cidadania	31.391	32.120	31.779	29.364	31.163	14,5	0,94
Educação (ensino fundamental)	2.313	2.596	2.627	1.442	2.244	1,0	0,62
Saúde (SUS)	29.077,9	29.523,6	29.152,1	27.922	28.919	13,4	0,96
Infra-Estrutura	6.478	9.528	9.112	6.961	8.020	3,7	1,07
Saneamento e Meio Ambiente	1.977,6	2.213,2	4.003,3	1.806	2.500	1,2	0,91
Habitação e Urbanismo	4.500,6	7.315,0	5.108,9	5.155	5.520	2,6	1,15
Outros	11.753	12.698	12.410	11.630	12.123	5,6	0,99
Educação[2]	11.404	12.379	12.037	11.333	11.788	5,5	0,99
Cultura	348,7	319,2	372,8	297	334	0,2	0,85
Total	**211.272**	**214.097**	**215.951**	**219.080**	**215.100**	**100,0**	**1,04**

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.
Notas: [1]Corrigindo-se os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002. Inclui os programas financiados com recursos do FGTS. Os resultados refletem o levantamento do GSF de acordo com a metodologia adotada pela Disoc/Ipea.
[2]Neste item estão incluídos os gastos com os demais níveis e modalidades de ensino que não ensino fundamental.

GRÁFICO 4
Evolução dos gastos por eixos
1998-1999-2002



Fonte: Disoc/Ipea.

A trajetória do gasto social federal no primeiro momento da crise em 1999 vai estancar o processo de ampliação dos gastos que vinha se verificando no período anterior. Ela indica também, todavia, a existência de um "piso" à queda do GSF, ou uma proteção social básica, que está relacionada ao arcabouço jurídico-institucional que a Constituição Federal e as leis correlatas deram ao SBPS brasileiro. Ou seja, em quase todas as áreas ocorrerão cortes de recursos; contudo, a forma com que isto foi efetivado relaciona-se (e varia) às âncoras institucionais e legais de cada política social.

O que se busca a seguir é demonstrar como isso foi feito. No geral, ao se observar a série do GSF desde 1995, nota-se que esta sofreu uma quebra estrutural a partir de 1999. Os gastos estavam em ascensão, sofreram uma queda no primeiro ano da crise e depois se recuperaram em ritmo muito lento, o que veio a sinalizar uma nova postura governamental quanto às políticas sociais.

Política e gasto social no Eixo do Trabalho e do Emprego

Na Previdência Social geral, pode-se dizer que para o segundo mandato o diagnóstico do governo federal permaneceu praticamente inalterado. O grande problema identificado ainda era o desequilíbrio financeiro. Apesar da melhora de alguns aspectos, o governo federal reafirmava a necessidade de dar continuidade a reformas que corrigissem as distorções do Sistema Previdenciário.

Em linhas gerais, o governo federal, por intermédio do MPAS, identificou no déficit previdenciário o maior problema a ser enfrentado. Entretanto, um rol de problemas específicos, relacionados à previdência do setor público, passaram a ser também objeto de preocupação. No caso do déficit deste setor, apontavam-se as conseqüências advindas das alterações na legislação deflagradas pela CF de 1988.[18]

Nesse sentido, as propostas de reforma para a Previdência Social continuavam no centro das preocupações. No âmbito do regime geral (RGPS), no final do primeiro mandato, o governo Fernando Henrique concretizara parte de suas propostas, aprovando em 1998 a Emenda Constitucional nº 20, que modificava, em parte, o Sistema Previdenciário. No entanto, em termos da implementação

18. Sobre esse aspecto, a seguinte passagem sintetiza a posição do MPAS: "Diversamente do Regime Geral de Previdência Social – destinado aos trabalhadores do setor privado, onde sempre houve contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, ainda que sem bases atuariais – no setor público sempre se considerou legítimo o direito aos benefícios previdenciários, fixados com base em normas especiais, geralmente de nível constitucional, sem qualquer contribuição. A Constituição Federal de 88, contudo, ultrapassou todos os limites e, ao fazer isso, com a criação do Regime Jurídico Único, provocou o grave quadro de desequilíbrio a que chegamos, com o déficit da previdência do setor público beirando os 4% do PIB. Um nível insustentável." (MPAS, "Previdência no Setor Público: Consolidação da Legislação Federal", 2001).

de ações do governo federal durante a segunda gestão do presidente Fernando Henrique, a aprovação da Lei nº 9.876/99 representou o ápice das modificações instituídas no sistema. A nova regra amplia gradualmente o período de contribuição computado para efeito de cálculo do valor dos benefícios e institui o Fator Previdenciário, que leva em consideração a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado no momento da aposentadoria. Assim, pela primeira vez na história da Previdência, critérios atuariais são introduzidos no cálculo do benefício. Entre as demais inovações trazidas pela Lei nº 9.876, de 1999, sobressaem: a homogeneização das categorias de segurados; a universalização da cobertura do salário-maternidade; o pagamento do salário-família condicionado à comprovação da freqüência do filho na escola; o tratamento diferenciado entre contribuintes sonegadores e inadimplentes; e a eliminação gradual da escala de salários-base para o contribuinte individual.

Durante a segunda gestão FHC, alguns aspectos chamam a atenção. No que diz respeito ao comportamento da cobertura e do gasto previdenciário, em termos de benefícios, há dois efeitos principais a ressaltar. Em primeiro lugar, houve forte expansão do papel do salário-maternidade no leque de benefícios da Previdência, tanto no número de benefícios quanto no valor. O segundo efeito é uma desaceleração da taxa de crescimento do estoque de benefícios, se descontada a evolução do salário-maternidade. Destaca-se a queda do número de novas aposentadorias por tempo de contribuição – isto já como reflexo da reforma da previdência, que ao instituir a regra de transição com os limites de idade como condição de elegibilidade para a aposentadoria por tempo de contribuição fez com que se reduzisse em cerca de 52% a quantidade de benefícios concedidos, em 1999, se comparada a 1998. As novas concessões prosseguiram caindo daí em diante, representando uma diminuição no fluxo de entrada no sistema previdenciário, com impactos claros no longo prazo.

Enquanto isso, em termos do valor médio real dos benefícios, observa-se uma mudança no ritmo de crescimento. Este foi, em termos reais, de 15%, no período 1995-1998, e passa a apenas 8% no período 1999-2002. Isso vai ocorrer, principalmente, devido à queda do valor médio do benefício para as aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs). Altera-se a tendência de alta anterior, caindo bastante seu valor a partir de 1999. Como a combinação entre benefícios e beneficiários, neste tipo de aposentadoria, foi cadente – e este é um dos itens de maior gasto –, este quadro vai ter forte impacto no valor final do gasto previdenciário.

Portanto, houve nesse período uma retração dos gastos com previdência, reflexo da combinação entre diminuição da quantidade de benefícios e do valor médio, resultando na diminuição do gasto total, que caiu em cerca de dois pontos percentuais do valor de 1998 e assim continuou nos dois anos seguintes.

Cabe ressaltar que em 2002 registra-se um novo crescimento dos gastos previdenciários. Esta mudança se deve ao aumento das concessões (mais de um milhão de novos benefícios), devido ao represamento ocorrido em 2001, quando várias concessões não foram realizadas em virtude da paralisação dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ocorrida entre agosto e novembro. Este problema vai afetar o comportamento do gasto social de 2002, ao elevá-lo de forma fictícia.

Tal qual ocorreu para o RGPS, a Emenda Constitucional nº 20 trouxe diversas novidades também para a Previdência e Benefícios aos Servidores Públicos. Entre as principais, além da eliminação da aposentadoria proporcional e da substituição do critério "Tempo de Serviço" por "Tempo de Contribuição", está a instituição do limite de idade de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres na Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Também houve restrições a aposentadorias especiais e à contagem de tempos fictícios de contribuição. Uma inovação importante, que não existia na legislação anterior, foi a instituição de carência (tempo mínimo) no serviço público (dez anos) e no cargo em que ocorre a aposentadoria (cinco anos). Essas e outras modificações podem ser captadas nos dados apresentados na tabela 4.

A estagnação dos gastos com Previdência e Benefícios a Servidores Públicos se deveu a alguns fatores específicos. A grande corrida às aposentadorias termina nesse período. Os dados do Boletim de Recursos Humanos da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento mostram que o quantitativo de aposentadorias concedidas diminui para uma média de sete mil ao ano. Ao mesmo tempo, a concessão de aposentadorias proporcionais, que já tinha sido de 14 mil ao ano, vai se reduzir a apenas 1,4 mil. Em suma, há uma certa mudança de expectativa dos funcionários públicos, entre os dois períodos, de modo que, enquanto no primeiro (1995-1998) foram concedidas cerca de 106 mil aposentadorias, no segundo período (1999-2002) foram concedidas apenas 28,4 mil.

A partir de 1999, a quantidade total de aposentadorias também começa a se reduzir: em 2002, a quantidade é cerca de 3% menor daquela verificada em 2001, demonstrando uma inversão da curva de concessão de benefícios. O principal responsável por esta queda é o comportamento das aposentadorias do Executivo federal, que decresce no período em 3,5%, enquanto os benefícios aos militares continuaram crescendo – mesmo que pouco – no período. No entanto, no conjunto, as aposentadorias do setor público civil e militar apresentaram uma inflexão em sua curva de crescimento a partir de 2001, quando começa a decrescer em torno de 0,8% a.a.

Existe aqui um problema referente à sustentabilidade deste regime de previdência dos servidores públicos. Como as contratações no setor público

ficaram estagnadas no período devido a determinações de ajuste fiscal, a relação ativo/inativo piorou bastante. De uma relação de 2 para um 1, em 1995, passou-se para uma relação de 1,5 para 1 em 2002. Este cenário impõe sérias restrições de financiamento neste subsistema de previdência.[19]

Reduzem-se, também no período, os gastos com alguns benefícios destinados aos servidores públicos, como auxílio-creche e assistência médica e odontológica. Com isso, a relação entre despesas e receitas correntes líquidas vai-se reduzir de 45,3%, em 1998, para 35%, em 2002.

Com relação às Políticas de Apoio ao Trabalhador, houve uma forte queda nos gastos de 1998 para 1999, seguida de sucessivos aumentos, o que fez com que os gastos passassem de R$ 8,2 bilhões, em 1999, para R$ 9,6 bilhões, em 2002. Esta recuperação representou um aumento real de mais de 15% nos gastos, mas, ainda assim, sem atingir o valor médio de gasto do primeiro mandato de FHC. Como no período anterior, os principais componentes de gasto neste campo foram as políticas passivas, ali incluídos o programa de seguro-desemprego, abono salarial e a intermediação de mão-de-obra.

No seguro-desemprego, ocorreu uma pequena redução do número de segurados no biênio 1999-2000, acompanhada da diminuição no valor médio do benefício. Isto fez com que o gasto com pagamento do seguro-desemprego retrocedesse em relação aos valores praticados no período anterior. Nos dois anos seguintes (2001-2002), no entanto, observou-se um forte crescimento no total de segurados, que passaram a se aproximar da casa dos cinco milhões de beneficiários. Houve ampliação, principalmente para segurados especiais, com a entrada do empregado doméstico dispensado sem justa causa, e também para o pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal. Contudo, continuou a queda no valor médio do benefício, já observada no período anterior, saindo de 1,54 salários mínimos (SM), em 1999, para 1,43 SM, em 2002. Apesar da diminuição do valor do benefício, o aumento do número de segurados fez o gasto total nessa área de atuação subir nestes anos.

Quanto ao abono salarial, observa-se que a quantidade de abonos pagos e os gastos realizados cresceram continuamente neste período (1999-2002) até ultrapassar a marca dos seis milhões de abonos pagos em 2002. O gasto com

19. De acordo com TCU (2003), "no exercício de 2002, as receitas previdenciárias do regime dos servidores da União totalizaram R$ 5,3 bilhões, sendo R$ 2,2 bilhões referentes à contribuição patronal da União e R$ 3,1 bilhões relativas às contribuições dos servidores civis e militares. As despesas previdenciárias, ou seja, com servidores inativos e pensionistas, somaram R$ 33,1 bilhões, sendo R$ 21,0 bilhões relativos ao pessoal civil e R$ 12,1 bilhões referentes à área militar. Após o confronto entre as receitas e despesas, apura-se um resultado previdenciário negativo de R$ 27,8 bilhões".

Livro Questao Social.indb 302 1/6/2009 14:31:50

intermediação de mão-de-obra foi também crescente durante todo o período e superior aos valores do período anterior.

No que se refere às políticas que tinham o objetivo de possibilitar a ampliação da oferta de empregos e renda, observa-se crescimento em seus gastos. Eles revelam que também no segundo mandato FHC houve margem de manobra para financiar outros programas, principalmente aqueles voltados para geração de emprego e renda. Já na qualificação profissional, a restrição de gasto vai ocorrer apenas em 2002, quando caiu a menos da metade do valor verificado em 1999.

Portanto, no período 1999-2002 – à exceção de 1999, ano em que ocorreu queda nos gastos –, observa-se que as políticas passivas de emprego foram aquelas que mais absorveram recursos entre as políticas de apoio ao trabalhador.

No que diz respeito à área de organização agrária, no início da segunda gestão FHC a política é redesenhada. Cria-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário e novas diretrizes de atuação são apresentadas no documento intitulado "O Novo Mundo Rural". A principal inovação é, de um lado, a incorporação da questão da agricultura familiar, por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), até então aos cuidados do Ministério da Agricultura. Outras mudanças significativas deste período se referem à descentralização dos programas e a um novo modelo de reforma agrária em que se utilizam mecanismos de mercado para obtenção de terras, por intermédio do programa Banco da Terra. Entre as principais questões que essa nova direção coloca está saber se tais ações podem ser denominadas de reforma agrária, uma vez que não se baseiam na discussão sobre a função social da propriedade fundiária, prevista pelo Estatuto da Terra e pela CF de 1988.

De fato, no período, a política agrária foi redefinida em razão da prioridade que passou a ser conferida aos mecanismos de aquisição de terras para novos assentamentos. Até então, o rito da desapropriação de terras determinava a velocidade da implantação dos projetos de assentamento para trabalhadores rurais sem-terra. Tal mudança, que se transfigurou naquilo que veio a ser chamado de "reforma agrária de mercado", fez declinar o volume de terras para reforma agrária, enquanto aumentou a quantidade de terras obtidas por meio da compra direta. Por isso, a partir de 1999, começa a declinar o volume de terras para reforma agrária obtido mediante o mecanismo tradicional, sobretudo via arrecadação e desapropriação.

Ao mesmo tempo, o aumento do número de projetos e de famílias assentadas até 1998 gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Às necessidades de assistência aos novos projetos somaram-se as dos projetos mais antigos. Por isso, diante das restrições orçamentárias do ajuste, a partir de 1999 o ritmo de assentamentos diminuiu fortemente, até ser reduzi-

do, em 2002, ao equivalente a apenas 15% das famílias que eram assentadas em 1998. Os gastos também caíram fortemente no período, cortando a tendência de ampliação que vinha se configurando no período anterior.

Em suma, entre 1999 e 2002, as políticas que giram em torno do eixo do Trabalho e Emprego, apesar de perderem um pouco em importância relativa (-1,1%), ainda continuam a consumir a maior parte dos recursos do gasto social federal: algo em torno de 71,8%. Do total, 46,6% se destinaram ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 20,0% foram dirigidos aos benefícios, na maior parte previdenciários, dos servidores públicos (civis e militares). A parte relativa às políticas de apoio ao trabalhador e organização agrária é menos expressiva, representando apenas 5,3% dos gastos sociais totais. No conjunto, essas políticas tiveram crescimento médio de apenas quatro pontos percentuais no período, o que significou um aporte de algo como R$ 6,0 bilhões, grande parte em função do crescimento dos gastos previdenciários.

Política e gasto social no Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza

A partir da segunda gestão FHC, os gastos referentes a ações de combate à pobreza passaram a se concentrar em programas de transferência direta de renda, o que foi reforçado com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.[20] Ou seja, com a ampliação dos problemas sociais gerados pela crise econômica, foram desenvolvidas diversas iniciativas de cunho assistencial para assegurar condições mínimas de sobrevivência aos mais pobres. Estes programas foram sendo formulados e implantados por órgãos setoriais e ministérios distantes do acompanhamento, controle e gestão da assistência social, como foram os casos dos programas Comunidade Ativa, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Bolsa-Escola e Programa Cesta Básica. Estas políticas paralelas e pulverizadas disseminaram-se no período e acabaram sendo responsáveis pelo aumento do gasto com assistência social no segundo governo FHC.

Assim, no período de 2000 para 2002, como mostra a tabela 5, houve crescimento de cerca de R$ 3,0 bilhões nas transferências de renda de caráter assistencial. Também o perfil das transferências realizadas vinha sendo modificado. No início do referido período, 93% de toda a transferência assistencial de dinheiro era de obrigatoriedade constitucional (BPC e RMV). A tabela 5

20. O Fundo de Combate à Pobreza (FCP) foi criado por uma Emenda Constitucional para vigorar até 2010. Ele reúne cerca de 21 programas sociais das várias áreas e reflete o novo enfoque que se pretendia dar às políticas sociais. O fundo foi pensado enquanto um elemento estratégico para se direcionar recursos que tenham como alvo as famílias ou indivíduos pobres cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza.

mostra que no período houve uma modificação na estrutura das ações e modalidades dos programas de transferência de renda, configurando-se um novo perfil da política assistencial. Em 2002, apenas 64,4% dos recursos correspondiam a transferências constitucionais, estando os outros 35,6% representados por novos programas não constitucionais e de iniciativa do governo federal. Portanto, naquele momento são as políticas de combate direto à pobreza que vão fazer elevar os gastos da área.

TABELA 5
Evolução do gasto com mecanismos de transferência direta de renda (2000-2002)
(Valores constantes em R$ 1 mil)

Natureza/mecanismo	2000		2002			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Constitucional	**5.371.367**	**93,1**	**6.007.527**	**80,7**	**6.242.935**	**64,4**
Renda Mensal Vitalícia (RMV)	2.312.027	40,1	2.252.811	30,2	2.033.711	21,0
Benefício ao Idoso	871.814	15,1	830.662	11,2	727.191	7,5
Benefício ao Portador de Deficiência	1.440.213	24,9	1.422.148	19,1	1.306.521	13,5
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	3.059.340	53,0	3.754.716	50,4	4.209.223	43,4
Benefício ao Idoso	983.670	17,0	1.291.809	17,3	1.536.911	15,8
Benefício ao Portador de Deficiência	2.075.669	36,0	2.462.907	33,1	2.672.312	27,6
Não Constitucional	**401.070**	**6,9**	**1.439.988**	**19,3**	**3.454.213**	**35,6**
Bolsa Criança-Cidadã	147.020	2,5	228.563	3,1	337.482	3,5
Agente Jovem			26.061	0,3	53.122	0,5
Bolsa-Escola federal	254.050	4,4	698.708	9,4	1.887.337	19,5
Bolsa-Alimentação			605	0,0	145.297	1,5
Bolsa Renda			486.051	6,5	196.536	2,0
Auxílio-Gás					834.438	8,6
Cartão Alimentação						
Total	**5.772.437**	**100,0**	**7.447.515**	**100,0**	**9.697.148**	**100,0**

Fontes: MF/STN/Siafi. Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI médio para dez./2003.

Além da criação de novos programas assistenciais de iniciativa do governo federal, a tendência à redução proporcional das transferências de renda de natureza constitucional também se deve ao processo natural de esgotamento do estoque de beneficiários da RMV. Por outro lado, o número de benefícios emitidos em nome do BPC aumentou em praticamente 50 mil novas concessões para idosos e 25 mil novas concessões para pessoas portadoras de deficiência.[21]

A comparação com indicadores macroeconômicos, que pode ser feita na tabela 6, confirma o crescimento dos gastos em programas de transferência direta de renda. Em relação ao PIB, as transferências assistenciais representa-

21. Ver tabela n. 5.1 da seção Assistência Social de Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Anexo Estatístico, n. 8, do Ipea.

vam 0,3% do PIB em 2000, subindo para 0,6% no ano de 2002. A participação das transferências em dinheiro no GSF aumentou de 2,6% para 4,1% no mesmo período, ainda segundo a tabela 6.

TABELA 6
Comparação do gasto com mecanismos de transferência direta de renda, GSF e PIB (2000-2002)
(Valores correntes em R$ milhões)

Ano	Transferência direta de renda	Gasto Social Federal (GSF)	PIB			
	(A)	(B)	(C)	A/B	A/C	B/C
2000	3.753	147.193	1.086.700	2,5	0,3	13,5
2001	5.344	164.287	1.184.769	3,3	0,5	13,9
2002	7.898	188.076	1.321.490	4,2	0,6	14,2

Fontes: STN/Siafi e IBGE. Elaboração: Disoc/Ipea.

Política e gasto social no Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social

Na segunda gestão FHC, as ações de educação que priorizam o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental foram mantidas no mesmo nível de gasto que o observado no período anterior. Pode-se afirmar então que houve continuidade na orientação política de apenas aplicar na área os recursos já previstos constitucionalmente (art. 212 e salário-educação). Por isso o gasto em ensino fundamental, quando visto em uma perspectiva histórica e medido em valores constantes, apresenta uma queda forte entre 1998 e 1999, voltando a experimentar um crescimento nos anos de 2000 e 2001 e caindo novamente em 2002. Ou seja, o gasto no ensino fundamental, que havia representado 1,3% do gasto social total durante o primeiro mandato de FHC, passou a significar apenas 1% na média do segundo mandato presidencial.

Na área de saúde, ocorreu uma certa estabilidade nos gastos no período, como pode ser conferido na tabela 4. O valor dos dispêndios em 2002 foi quase idêntico ao de 1999. Este processo esteve combinado com mudanças que dizem respeito às funções do Estado. De acordo com o periódico Políticas Sociais: acompanhamento e análise, do Ipea,

> *as funções do Estado no setor saúde foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. A descentralização nesse período é uma peça política que percorre todo o espectro ideológico no campo da institucionalidade dos serviços públicos na área de saúde* [22]

e vai ganhar mais espaço no segundo governo de FHC.

22. Ver Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 6, do Ipea.

A partir de 2000, os gastos em saúde passaram a apresentar maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde. Este dispositivo constitucional, apesar de auto-aplicável, deverá ser objeto de lei complementar que irá definir critérios eqüitativos na distribuição dos recursos federais, visando corrigir desigualdades na alocação de recursos públicos na área.

Política e gasto social no Eixo da Infra-Estrutura Social

No primeiro governo, Fernando Henrique Cardoso havia retomado a contratação de novos financiamentos e ampliado os investimentos nas áreas de habitação e saneamento. No segundo mandato FHC, porém, a situação foi bem diferente, Diante da nova conjuntura econômica e do compromisso de geração de superávits fiscais anuais, o financiamento para as áreas de infra-estrutura social se estanca. Em julho de 1998, o Conselho Monetário Nacional (CMN) baixou a Resolução nº 2521, tratando da contenção da dívida pública, mediante a redefinição das regras e limites para o contingenciamento do crédito ao setor público. A resolução, entre outras conseqüências, suspendeu as novas contratações de empréstimos para habitação, saneamento e infra-estrutura urbana por órgãos públicos com recursos do FGTS. Nos anos de 1999 e 2000, nenhum empréstimo entre a CEF e companhias municipais ou estaduais foi firmado.

Em maio de 2001, o governo federal editou a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 35 da referida lei veda a realização de operação de crédito entre entidades da Federação. Essa medida inviabilizaria o empréstimo do governo federal a estados e municípios que não possuíssem capacidade própria de endividamento, conforme os critérios da lei. Como a maioria dos estados e municípios não atende aos critérios definidos, passaram a ser não elegíveis para recebimento de empréstimos das entidades financeiras federais, tais como CEF e BNDES. Dessa forma, viu-se zerada a fonte tradicional de recursos para realização de investimentos no setor, e apenas as companhias que conseguem acessar empréstimos externos estavam à época realizando investimentos. Neste caso enquadram-se os estados do Paraná e São Paulo.

Foi portanto curto o período de retomada de investimentos nos setores de habitação e saneamento. Ele se estendeu de 1995 a 1998 e durou enquanto houve disponibilidade de recursos do FGTS para estados e municípios.

O Relatório de Atividades do Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) chama a atenção para as outras intervenções do Conselho Monetário Nacional que em 1998 dificultaram o processo de contratações dos

financiamentos com recursos do FGTS, destacando o prejuízo trazido pela Resolução nº 2521/98.[23]

Outras políticas e gastos sociais

O nível de ensino médio torna-se objeto de atenção da política federal somente ao final da década de 1990, mediante o aporte de recursos oriundos de financiamentos externos para apoiar a expansão e reorganização da rede de escolas públicas.

Apesar de passar a integrar a educação básica a partir da promulgação da nova LDB em 1996, a educação infantil permanece, durante os dois mandatos da gestão FHC, relegada a um papel subsidiário, com grande parcela de recursos federais destinada a financiar o atendimento de crianças pobres em creches, desconhecendo a centralidade educacional que tal nível de ensino apresenta.

A política do MEC em relação ao Ensino Superior orientou-se pelo diagnóstico de que havia um forte represamento da demanda, fazendo-se necessária uma ampliação da oferta de vagas pelo setor privado, uma vez que pelo setor público isso implicaria grande necessidade de gastos. Nessa direção, foi criado o Financiamento Estudantil (Fies) como elemento importante de incentivo e auxílio ao aluno para entrar nas universidades particulares.[24] Este instrumento foi um dos maiores responsáveis pela ampliação dos gastos na área de educação (exceto ensino fundamental) no período 1999-2002.

Apesar disso, houve continuidade na política de apenas aplicar os recursos já previstos constitucionalmente (artigo 212 e salário-educação). Por isso, o gasto em educação manteve-se praticamente estagnado no período, na casa dos R$ 11 a R$ 12 milhões ao ano. Em relação ao período anterior (1995-1998), houve queda de participação na composição total do GSF: de 6,4% para 5,5% no período 1999-2002.

23. Ver BRASIL (1998).

24. O Financiamento Estudantil (Fies) foi instituído no primeiro semestre de 1999, com o objetivo de substituir gradualmente o Crédito Educativo (Creduc), tendo em vista que este programa havia atingido altos níveis de inadimplência, o que estaria, segundo o Executivo, inviabilizando a sua continuidade. No primeiro ano de sua implementação, o Fies já havia contemplado mais de 100 mil alunos matriculados em instituições privadas. Outras 50 mil vagas foram disponibilizadas no primeiro semestre do ano subseqüente, para as quais candidataram-se cerca de 74 mil estudantes. Deste total, foram selecionados 44,2 mil para a segunda etapa do processo seletivo. Com isso, o Fies passaria a beneficiar 148,9 mil estudantes. Além do Fies, o MEC ainda manteve em funcionamento o Creduc, para cerca de 30 mil estudantes.

Livro Questao Social.indb 308 1/6/2009 14:31:51

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 foi o marco de maior amplitude para as políticas sociais, ao combinar medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliavam o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantiam a regularidade do valor dos benefícios. O alcance e significado dessas medidas apontavam perspectivas promissoras para as políticas sociais, principalmente ao criar o Orçamento da Seguridade Social e assegurar um leque amplo de fontes de recursos públicos para sustentação do gasto social. O Estado passava a exercer papel essencial e intransferível na produção, provisão e na regulação de bens e serviços sociais, além da defesa dos interesses coletivos e da assunção do social como verdadeiro bem público. No entanto, a organização das políticas sociais não é automática e o reconhecimento dos direitos sociais passa por um processo de regulamentação jurídica que determina a forma de implementação do direito.

Esse processo suscitou desde seu início um movimento de reação conservadora com o objetivo de barrar os avanços sociais e as idéias reformistas. A reação conservadora ganhou impulso quando as propostas Collor de Mello saíram vitoriosas, em 1990, sendo realizadas manobras de vários tipos para obstruir a consumação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição. No final de 1992, Itamar Franco assume o governo em um delicado contexto político-institucional, decorrente do *impeachment* do então presidente Collor de Mello.

Nesse momento, apesar do curto espaço de tempo (1993-1994), a sociedade brasileira consegue retomar o processo de reformas até então interditado. Um dos maiores impactos sociais – e de ampliação de gastos – foi a implementação da nova legislação referente à previdência rural, que fez o número de benefícios e beneficiários aumentar significativamente. Outra medida importante do período foi a regulamentação da Loas, também com impactos sociais significativos no campo da proteção social a idosos e portadores de deficiências físicas abaixo de certa linha de pobreza.

Enquanto isso, no campo econômico prosseguiu-se com a mesma linha de política macroeconômica adotada em 1990, que compreende as vinculações de recursos como um obstáculo significativo à busca dos equilíbrios orçamentário e fiscal. Por este motivo, há todo um esforço da área econômica para flexibilizar – desvinculando – parte das receitas públicas, de modo a redirecionar e/ou fazer adaptações nas alocações finais dos recursos públicos.

Essa orientação política permanece válida durante os dois mandatos de FHC. Mas no que tange às políticas sociais, observa-se uma expansão contínua do GSF até 1998, em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional. Esta dinâmica foi conseqüência, basicamente, da obrigação de

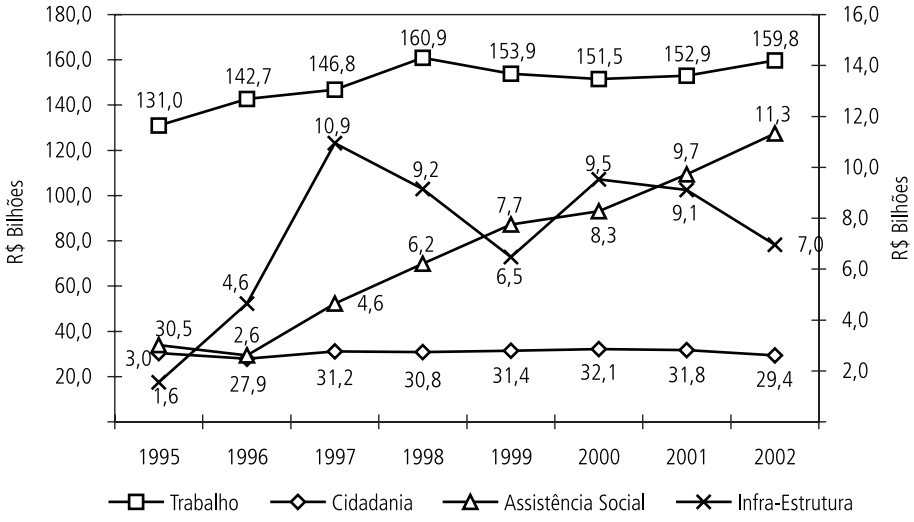
se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também da forte pressão popular capitaneada pelos movimentos sociais e pela burocracia de Estado, cuja resposta foi facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização.

Porém, com o início do segundo mandato de FHC em 1999, advém a crise externa do balanço de pagamentos, que é respondida no plano interno com profundo "ajuste fiscal" monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As salvaguardas jurídicas do sistema de seguridade social, a vinculação de impostos à educação, e, depois de 2000, a vinculação de recursos à saúde, protegeram o gasto público social e impediram que o mesmo sucumbisse ao ajustamento recessivo do período. Desse modo o corte de gastos sociais se concentrou, sobretudo, sobre aquelas políticas e programas que ainda não possuíam vinculação de recursos ou proteção jurídica contra iniciativas da área econômica do governo, como a reforma agrária, os investimentos em infraestrutura social, rede hospitalar, universidades federais etc., que foram fortemente sacrificados no segundo mandato.

Esses movimentos em torno da política social, no período pós-Constituição até o presente, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que elas vão ter tratamento diferenciado por ocasião de crises que requerem algum tipo de ajuste fiscal. Enquanto o primeiro tipo de política social tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-la de cortes, o segundo tipo é inteiramente dependente da conjuntura política e econômica e normalmente é manipulado de acordo como os interesses da área econômica que, via de regra, desfruta de certa primazia em relação às demais esferas de governo.

Na análise mais microeconômica construída utilizando os recortes por *eixos estruturantes* das políticas sociais e o agrupamento dos programas e ações em *áreas de atuação*, observou-se que as políticas que giram em torno do Eixo do Trabalho e Emprego consumiram, em média, algo como 72,3% de todo o gasto social federal no período analisado. Isto significa que praticamente três quartos de tudo o que o governo federal gastou na área social esteve de alguma forma relacionado ao mundo do trabalho (políticas de apoio ao trabalhador, organização agrária e política fundiária), bem como – e sobretudo – às políticas previdenciárias. Visto em perspectiva dinâmica (ver gráfico 5), este período mostra que é o peso relativo das políticas do Eixo do Trabalho e Emprego que explica o movimento geral dos gastos sociais ao longo do tempo. Assim como este componente havia elevado os gastos totais no período 1995-1998, ele também foi responsável pelo movimento de inflexão que se verificou a partir de 1999.

GRÁFICO 5
Evolução dos gastos por eixos estruturantes das políticas sociais brasileiras (1995-2002)



Fonte: Disoc/Ipea.

Ressalta-se que grande parte desses gastos tem como comando a relação contribuição/benefício do tipo bismarkiano (modelo meritocrático-contributivo), que teve como base de ampliação o assalariamento. No entanto, o mercado de trabalho brasileiro não reproduziu as mesmas relações de trabalho ocorridas em grande parte dos países que empregaram esse esquema. Por isso, parcela expressiva dos trabalhadores que não se encontram no mercado de trabalho formal – que dá o limite de cobertura e proteção social existente – ficou excluída do sistema.

Mostrou-se aqui também que no período houve uma elevação de gastos que ampliou a cobertura e a proteção social para uma boa parte da população não atrelada ao assalariamento formal. Isto foi possível, dentro do Eixo do Trabalho e Emprego, graças à previdência rural, aos programas de microcrédito para geração de emprego e renda, à intermediação e à qualificação profissional, além de aos programas de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. Esses novos programas/ações não rompem com a essência do princípio ligado ao emprego formalmente constituído, mas alarga um pouco o horizonte de proteção e cobertura social.

Já os programas/ações ligados ao Eixo da Infra-Estrutura Social tiveram comportamento comprometido entre 1999 e 2002 por causa, basicamente, do ajuste fiscal. A irregularidade deste comportamento deveu-se ao formato dos programas/ações deste eixo, que não gozam da proteção e da segurança

jurídica contra cortes orçamentários. Portanto, indiferente às necessidades sociais ligadas à área, o que ficou demonstrado é a fragilidade de sua estrutura de financiamento e o alto grau de subordinação aos ditames da política macroeconômica.

O Eixo da Assistência Social, por sua vez, expandiu bastante sua relevância na composição final dos gastos sociais, devido à ampliação dos problemas de ordem social gerados pela crise econômica e ao tipo de solução proposta pelo governo FHC. Este governo buscou a implementação de programas/ações focalizados nos segmentos mais pobres da população, principalmente por meio de programas de transferências monetárias que foram sendo formulados e implantados por diversos órgãos e ministérios. A conseqüência direta foi o crescimento dessas políticas compensatórias no GSF, de 2,8% para 5,4%, o que significou a multiplicação por quatro do gasto entre o início e o final do período (1995-2002).

Enquanto isso se observa nas políticas voltadas para o Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania que os gastos tiveram uma certa estabilidade no período. Isso mostra que o estabelecimento de estruturas de financiamento protegidas, mediante vinculações, permite a manutenção das políticas mesmo em períodos de crise, embora não signifique ampliação de gastos. Este comportamento se deveu, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, transferindo aos estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade de aumentar o atendimento em ensino fundamental e saúde. Os gastos deste eixo de políticas absorveram cerca de 15,0% do GSF total.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. **Informe-se**, n. 29. BNDES/Cepal, jul. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ARAÚJO, E. A.; AFONSO, J. R. R. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros**: arrecadação própria e receita disponível. Jun. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ARAÚJO, E.; AFONSO, J. R.; SILVEIRA, R. F. Carga tributária global: estimativa para 2001. **Informe-se**, n. 40. BNDES, maio, 2002. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ARAÚJO, E.; FERREIRA, S. G. Responsabilidade fiscal – municípios: os bons resultados orçamentários de 2000. **Informe-se**, n. 33. BNDES, dez. 2001. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, P. A. S. Tributação municipal – desigualdades na carga tributária local (1996). **Informe-se**, n. 15. BNDES, jul. 2000. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap, 1998 (Série Federalismo no Brasil).

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet), 1998 (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1).

BARRERAS, A. W. Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas. **Boletim de Conjuntura Político Social**, 23. São Paulo: Fundap, 1997.

BOLETIM DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. MPOG. 2002. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br>.

BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**, v. 37. Brasília: Banco Central.

_____. Ministério da Fazenda. **Balanço geral da união**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Conjuntura Social**: a previdência social reavaliada II. v.13, n. 1. Jan-Mar. p. 44-45. Brasília, ago. 2002.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Classificações orçamentárias**: manual técnico do orçamento – instruções para elaboração da proposta orçamentária da união (MTO 02). Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União**: orçamentos fiscal e da seguridade social, exercícios financeiros de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Departamento de Saneamento. **Relatório de Atividades**: 1998.

_____. **Secretaria da Receita Federal**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br>.

CASTRO, J.; FERNANDES, M. A. **Sistema de informações sobre os gastos públicos na área de educação – SIGPE**: Diagnóstico para 1995. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 674).

CASTRO, J.; SADECK, F. **Capacidade de financiamento público do gasto em educação no Brasil em 2000**. Brasília: Ipea, nov. 2002.

CAVALCANTI, C. E. A reforma tributária no contexto da revisão constitucional. **Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994.

CECHIN, J. A Previdência social reavaliada II. **Conjuntura Social**, v. 13, n. 1. Brasília: MPAS, ago. 2002.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 1998.

CEPAL. **Equidade, desenvolvimento e cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

COMINETTI, R.; GROPELLO, E. **El gasto social en América Latina, un examen cuantitativo y cualitativo**. Santiago de Chile: Cepal, 1994 (Cuadernos de la Cepal, 73).

COMINETTI, R.; RUIZ, G. **Evolucion del gasto social en América Latina**: 1980-1995. Santiago de Chile: Cepal, 1994 (Cuadernos de la Cepal).

CONJUNTURAL DO IPEA. Ministério do Planejamento e Orçamento. n. 52. Brasília: Ipea, jan. 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais na década de 90. *In*: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Cepal, Editora Campus, 2001.

_____. **Brasil**: O Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes. Projeto Regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividade del estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45). Cepal, Santiago/ Chile, ago. 1992.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, 1993.

_____. **O Welfare State no Brasil**: características e perspectivas. São Paulo, 1989, p. 13-61.

DRAIBE, S. M.; CASTRO, M. H. G.; AZEVEDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: Nepp, set. 2001.

EUROSTAT. **Social protection expenditures and receipts** (Data 1980-1998). Luxembourg, 2000.

_____. **Social protection, expenditure, and receipts**: European union Iceland, and norway. Luxembourg, 1999.

_____. **ESSPROS Manual**. Luxembourg, 1996.

FAGNANI, E. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. **Economia e Sociedade**, n. 8. Campinas, p. 183-238, jun.1997.

FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social**: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília: Ipea, set. 2000 (mimeo).

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998 (Textos para discussão, n. 547).

_____. *et al.* **Gasto social das três esferas de governo**: 1995. Brasília: Ipea, out. 1998 (Texto para discussão, n. 598).

FERREIRA, S. G. Federalismo fiscal – municípios: despesa com saúde e transferências federais. **Informe-se**, n. 38. BNDES, fev. 2002. Banco Federativo. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br>.

FLOOD, M. C. V. (Coord.). **El gasto público social y su impacto redistributivo**. Buenos Aires: Ministerio de economia y obras y servicios públicos, 1994.

_____. (Coord.). **El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales**. Buenos Aires: ministerio de economia y obras y servicios públicos, nov. 1999.

GALPER, J. A preliminary analysis of federal social spending in Brazil, 1987-1995. Unicef: **Cadernos de Políticas Sociais**, 1996 (Série Documentos para Discussão).

GANUZA, E.; LEÓN, A.; SAUMA, P. **Gasto público en serviços sociales básicos en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal/Pnud/Unicef, 1999.

GARDIA, R. M. 1995 Guia metodológico para el estudio de la incidencia y impacto distributivo de subsídios directos y implícitos en Ecuador. **Trabalho apresentado ao 7º Seminário Regional de Política Fiscal de la Cepal**. Chile: Santiago, jan. 1995.

GARSON, S. ARAÚJO, E. Federalismo fiscal – ações sociais básicas: descentralização ou municipalização. Rio de Janeiro: BNDES. **SF**, n. 23. Jan. 2001.

GIAMBIAGI, F.; Além, A. C. D. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

KLIKSBERG, B. (Org.). **Pobreza, uma questão inadiável**. Brasília: Enap/Unicef, 1994.

MACHADO Jr, J. T.; REIS, H. C. **A Lei 4.320 Comentada**. 28 ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1997 (revista e atualizada).

McGREEVEY, P.; PIOLA, S., *et al*. **Recessão e gasto social**: a conta social consolidada – 1980-1986. Brasília: Ipea/CPS, 1987.

MEDEIROS, C. A. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Rio de Janeiro, 2001 (mimeo).

MÉDICI, A. C. **A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo**. São Paulo: Fundap/Iesp, 1994 (Federalismo no Brasil, descentralização e políticas sociais).

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. **Pesquisa sobre o Federalismo no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1995.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap (1995).

MÉDICI, A. C. MARQUES, R. M. Saúde: entre gastos e resultados. São Paulo: Fundap, 1994. **Conjuntura Político Social**, set./out.

MÉDICI, A. C.; PACHECO FILHO, A.; MACIEL, M. C. **Gastos sociais nos estados e municípios** (base de dados) 1980-1990. São Paulo: Fundap/ Iesp, 1994.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPAS). A previdência social em 2002. **Informe da Previdência Social**, v. 15, n. 1. Brasília: MPAS, jan. 2003.

_____. **Coleção Previdência Social**, v. 1. Secretaria de Previdência Social. Brasília, 2001.

_____. **Previdência Social do setor público**: consolidação da legislação federal. Brasília, MPAS, 2001.

MUSSI, C.; OHANA, E. F.; GUEDES, J. R. M. **Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil**: 1980-1995. Rio de Janeiro: Ipea, 1994 (Textos para discussão, n. 249).

OECD. **OECD Social Expenditure Database**: 1980-1997. Paris, 2000.

_____. **Revenue Statistics**: 1965-1999. Paris, 2000a.

_____.**National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates**, v. l1, 1988-1998. Paris, 2000b.

OLIVEIRA, F. A. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil**: 1980-1996 Brasília: Ipea, jun. 1999 (Texto para discussão, n. 649).

OLIVEIRA, M. M. S. **A evolução do gasto público social da união, estados e municípios**: 1994 a 1996. Brasília: Ipea, fev. 2001.

PIOLA, S. *et al.* **A conta social revisitada**: 1980-1987. Brasília: Ipea, 1989 (Acompanhamento de Políticas Públicas, 11).

PIOLA, S.; CAMARGO, S. **Brasil**: gasto social federal por áreas: 1980-1993. Brasília: Ipea, 1994 (mimeo).

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Ministério do Planejamento e Orçamento. n. 2. GSF – Disoc/Ipea: pobres e indigentes – Ipea. Brasília, fev. 2001.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. **Anexo Estatístico**, n. 1. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, jun. 2000.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 2. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, fev. 2001.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 3. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, ago. 2001.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 4. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, fev. 2002.

_____.**Anexo Estatístico**, n. 5. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, ago. 2002.

_____. **Anexo Estatístico**, n. 6. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, nov. 2002.

RESENDE, L. F. **Comunidade solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: Ipea, 2000, p. 17-18 (Texto para discussão, n. 725).

RIBEIRO, J. A. FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 1. Jun. 2000.

RIBEIRO, J. A. *et al*. **Financiamento das políticas sociais nos anos 1990**: o caso do Ministério da Saúde. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 802).

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAMPAIO, F.A.; ANDREI, C. Política econômica. **Gestão estatal no Brasil**: o governo Itamar Franco: 1992-1994. São Paulo: Fundap, 1998.

SCHWARGER, H. E QUIRINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza**: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 929).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**: 2002. Brasília: TCU, 2003.

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO FINANCIAMENTO SOCIAL NO ÂMBITO FEDERAL ENTRE 1995 E 2002

Jorge Abrahão de Castro
José Celso Cardoso Jr.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo prossegue na trajetória de análise das políticas sociais brasileiras de âmbito federal. Nos dois capítulos anteriores, tratou-se, respectivamente, da abrangência e tensões da ação do Estado no campo social (capítulo 5), e da evolução do gasto social federal por área de atuação entre 1995 e 2002 (capítulo 6).

Aqui procura-se verificar as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao financiamento dos gastos sociais no período 1995-2002. Argumenta-se que a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação conduziu o governo brasileiro a um processo de endividamento financeiro crescente.

Para fazer frente a esta situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar as receitas próprias, fenômenos especialmente importantes ao longo do segundo mandato de FHC (1999-2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduzem e o governo é levado a abandonar a âncora cambial.

Nesse período, o corte de gastos reais atingiu itens de custeio da máquina pública, investimentos em habitação e saneamento e outros gastos sociais potenciais. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu mediante o aumento de participação das contribuições sociais na composição total das receitas de governo. Embora as contribuições sociais sejam tributos não repassáveis para estados e municípios, possuem vinculações expressas, de modo que a sua utilização para outros fins apenas se fez possível com a imposição de emenda constitucional destinada a desvincular parte destes recursos.

Livro Questao Social.indb 319 1/6/2009 14:31:52

Em síntese, o aumento da carga tributária total dependeu basicamente do aumento da carga tributária de origem social, mas devido à desvinculação de parte destes recursos para a União, os gastos sociais não aumentaram na mesma magnitude. Ao contrário, houve no período um forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas em parte por uma transferência de renda do lado real.

Todo este conjunto de relações permite afirmar que as restrições macroeconômicas do período constrangeram o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto, de modo que, se por um lado sua queda não foi absoluta entre 1999 e 2002, por outro se constata que o seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

Para estudar esta gama de fenômenos, o capítulo está organizado em duas grandes partes. Na primeira (A Economia Brasileira na Década de 1990), procura-se mostrar que as chamadas âncoras cambial e monetária utilizadas na engenharia de estabilização do Plano Real, embora tenham logrado colocar sob relativo controle a inflação doméstica, por outro acabaram engendrando uma alta vulnerabilidade externa e uma persistente instabilidade interna à economia brasileira. Ambos os fatores viriam a se constituir em fonte permanente de constrangimentos à execução das diversas políticas sociais, particularmente quando examinadas da ótica dos seus esquemas de financiamento.

Na segunda parte (As Finanças Sociais na Década de 1990), expõe-se a situação das finanças sociais entre 1995 e 2002, a partir da montagem de uma estratégia social alternativa aos preceitos universalizantes da Constituição. Ao quadro de restrições macroeconômicas que operam como teto superior à expansão dos gastos sociais, somam-se as características próprias da estrutura tributária nacional e do padrão fiscal-financeiro do gasto público, para revelar o significado do ajuste econômico em curso.

2 A ECONOMIA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990

A situação vivida pela economia brasileira ao longo da década de 1990 possui várias dimensões possíveis de análise. Neste capítulo, privilegia-se uma abordagem centrada na descrição do quadro macroeconômico, que tem na promoção e manutenção da estabilidade monetária o parâmetro fundamental em torno do qual se estrutura toda a política econômica do período. A ênfase quase exclusiva na estabilização dos preços também pode explicar, segundo o ponto de vista destes autores, a maior parte dos constrangimentos financeiros e as estratégias de defesa adotadas pelas diversas políticas setoriais, notadamente as da área social.

Na subseção 2.1 situa-se historicamente o ambiente macroeconômico e institucional que antecede e conforma, em alguma medida, o cenário das decisões de política econômica em princípios da década de 1990. A subseção 3.2 apresenta rapidamente a nova configuração federativa ensejada pela Constituição de 1988, posto ter-se configurado como parâmetro institucional importante na definição da estratégia federal de recentralização tributária ao longo da década. Na subseção 3.3 são abordadas – em termos mais analíticos que históricos – as questões propriamente econômicas do período, enfatizando-se os aspectos relacionados à estabilização monetária e os problemas daí decorrentes quanto ao aumento da vulnerabilidade externa da economia e ao aumento da instabilidade macroeconômica interna, bem como os constrangimentos fiscais e financeiros derivados da estratégia de estabilização, com especial atenção ao período 1999-2002.

2.1 Antecedentes: breve contextualização histórica do problema

O entendimento acerca das especificidades que envolvem a discussão sobre o financiamento social no Brasil contemporâneo não pode prescindir de uma contextualização histórica ligada à evolução do quadro de restrições macroeconômicas que dominam o cenário da política nacional desde o esgotamento do modelo de desenvolvimento nacional centrado na industrialização. As formas de manifestação mais aparentes deste fenômeno foram o endividamento externo, a estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), a inflação crônica e o colapso fiscal-financeiro do Estado na década de 1980.

No início dos anos 1980, em presença de uma crise de grandes proporções no balanço de pagamentos, o rompimento dos fluxos voluntários de capitais externos ao país levou as autoridades nacionais a adotarem um rigoroso ajuste macroeconômico. Este esteve centrado, por um lado, na geração de superávits comerciais com o resto do mundo e, por outro lado, na promoção deliberada, via contenção do crédito e elevação das taxas de juros, de uma forte contração doméstica. Ambas as medidas visavam ao deslocamento dos fatores de produção justamente no sentido da geração de saldo exportador destinado ao pagamento da dívida externa.[1]

Uma vez que grande parte do saldo comercial em moeda estrangeira era de origem privada, ao governo federal cabia a tarefa de adquirir esses recursos mediante uma intensa emissão de dívida pública interna (monetária e mobiliária), mo-

1. Sobre o significado econômico do binômio ajuste externo com desajuste interno, ver Carneiro (1993). E sobre o processo de endividamento fiscal-financeiro do Estado brasileiro ao longo dos anos 1980, ver Baer (1993).

vimento este responsável por uma rápida deterioração da capacidade estatal de gestão da crise ao longo dos anos 1980. Nesse ambiente de crescente aversão ao risco e de arrefecimento dos investimentos públicos e privados voltados para o mercado interno, produziu-se, a um só tempo, dois fenômenos de sérias implicações para o funcionamento da economia brasileira.

Em primeiro lugar, o deslocamento da riqueza privada para fontes de valorização financeira, fortemente atraída pelos instrumentos de indexação monetária e pela política de juros altos destinada ao refinanciamento público.[2] Em segundo, a estagnação dos índices de crescimento do produto, do emprego privado e da renda *per capita*.[3] É, portanto, em um contexto de extrema fragilidade financeira do setor público e de uma brusca mudança comportamental dos agentes privados, no sentido de promoverem remarcações antecipadas e defensivas de preços para a manutenção da lucratividade empresarial, que a inflação despontaria no cenário da década de 1980 como forma de manifestação monetária da instabilidade macroeconômica radical do país.[4]

Na esteira das várias tentativas fracassadas de estabilização (Plano Cruzado, 1986; Plano Bresser, 1987; Política do Feijão com Arroz, 1988; Plano Verão, 1989; Plano Collor, 1990), o teor dos debates acadêmicos e das preocupações governamentais deslocou-se das alternativas de longo prazo do desenvolvimento nacional para uma discussão acerca das alternativas imediatas de erradicação e controle da (mega)inflação crônica.

Transversalmente ao aumento dos constrangimentos macroeconômicos, o país vivia o clima otimista da redemocratização política, que desembocaria na promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. A efervescência dos debates e idéias promovidas pelo ressurgimento dos partidos políticos, sindicatos e demais movimentos sociais, bem como pelas liberdades de expressão e manifestação então vigentes, influenciaram a formatação final do novo texto constitucional. Particularmente importante para os objetivos deste capí-

2. A moeda indexada foi a "solução" brasileira para compatibilizar alta inflação com manutenção do valor real da riqueza financeira em moeda nacional, evitando com isso uma substituição monetária (dolarização) radical na economia. A respeito, ver os ensaios reunidos na coletânea organizada por Belluzzo e Batista Jr. (1992), em especial os artigos de Belluzzo e Almeida (1992a) e Cardim de Carvalho (1992).

3. Da mesma coletânea mencionada na nota anterior, ver Belluzzo e Almeida (1992.b), além de outro livro dos mesmos autores, Belluzzo e Almeida (2002).

4. A discussão teórica sobre a natureza da inflação brasileira pode ser vista na coletânea organizada por Rego (1986), de onde utilizou-se aqui como referência o artigo de Tavares e Belluzzo. Já sobre as estratégias de ajuste dos bancos e empresas privadas ao longo da década de 1980, ver Belluzzo e Almeida (2002).

Livro Questao Social.indb 322 1/6/2009 14:31:53

tulo foram os avanços formais contidos na redefinição de princípios e prioridades conferidos aos capítulos da ordem tributária e social.

No campo tributário, pretendeu-se refundar o federalismo fiscal por meio de uma reordenação de recursos e atribuições. De um lado, promover-se-ia uma desconcentração de recursos tributários da União para estados e municípios, mediante um aumento percentual dos repasses destinados ao FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ambos indexados à receita federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). Além disso, seria conferida maior autonomia decisória tanto para estados como para municípios na gestão de seus principais tributos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto Predial e Territorial Urbano – ICMS e IPTU, respectivamente). De outro lado, estados e municípios teriam suas responsabilidades fiscais aumentadas, seguindo princípios genéricos de descentralização das políticas públicas, no intuito tanto de aproximar a gestão e a execução dos programas finalísticos no nível local quanto de incrementar a participação cidadã no controle e avaliação das ações. Como se sabe, a definição de atribuições entre os entes da Federação não ficou bem explicitada no processo posterior de produção de legislação infraconstitucional, motivo pelo qual viria a se constituir num dos mais importantes problemas da nova relação federativa, com impactos não desprezíveis sobre o financiamento dos gastos sociais.[5]

Por sua vez, no que diz respeito à nova ordem social, a Constituição demonstrava intenção de promover uma quase revolução na concepção e estruturação das políticas sociais, organizando em torno da vinculação de recursos e do princípio da seguridade social uma série de dispositivos necessários ao cumprimento das promessas de resgate da enorme dívida social brasileira. Dentre tais dispositivos, vale mencionar a vinculação de recursos fiscais dos três níveis de governo para a educação e a criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), no qual pareciam residir as maiores inovações institucionais relativas ao suprimento de recursos necessários à implementação de políticas de saúde, previdência e assistência social, além do pagamento do seguro-desemprego. A diversificação das fontes de recursos e a ampliação das bases de incidência constituir-se-iam na solução tributária ao problema do financiamento social. Entretanto, e este é o centro da análise deste capítulo, a evolução dos conflitos sociopolíticos e as escolhas de condução macroeconômica condicionadas ao imperativo da estabilização dos preços limitaram o potencial de gasto da área

5. Particularmente importante para o debate sobre as questões federativa e tributária são os trabalhos de pesquisa da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), organizados por Affonso e Barros Silva (1995a; 1995b) e Prado e Cavalcanti (2000).

social como um todo, a despeito das especificidades setoriais, tal como visto no capítulo anterior sobre a evolução do gasto social federal entre 1995 e 2002.[6]

2.2 Pacto federativo e nova configuração tributária pós-88

A Federação brasileira possui algumas características constitutivas peculiares. Uma delas é o fato de ter alternado, ao longo de sua história, ciclos de centralização decisória e de recursos e ciclos de descentralização, nos quais estados e municípios pareciam dispor de maior autonomia política e orçamentária. Este aspecto continua sendo um traço marcante também nos dias atuais.[7]

Num breve resgate histórico, tem-se que da fundação da República federativa em 1889 até a ascensão de Vargas ao poder vigora uma situação de certa autonomia relativa dos entes subnacionais. Getúlio Vargas, por sua vez, inicia um movimento de centralização política que duraria até sua queda em 1945. Durante o interregno democrático republicano teria vigido, sem muito sucesso, uma certa onda descentralizadora. O golpe militar de 1964 inaugura novo movimento de recentralização, mas agora qualitativamente diferente, já que, entre as reformas previstas pelo Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), uma ampla reforma tributária intentava racionalizar a estrutura de arrecadação nacional com vistas tanto a dotar o governo federal de maior poder de gasto como de conferir aos estados e municípios alguma capacidade orçamentária própria.[8]

Com a redemocratização política a partir de 1984, teria início nova fase descentralizadora, culminando na Constituição de 1988 com uma proposta de pacto federativo cujo pilar consistia em transferir maior autonomia decisória e maior participação de estados e municípios na receita tributária nacional. Para tanto, os percentuais de arrecadação da União repassados ao FPE e ao FPM foram ampliados. Os estados ainda se viram fortalecidos pela ampliação da base de incidência do ICM, a partir de então rebatizado de ICMS, ao absorver os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis, minerais, transportes e comunicações. Os municípios continuaram com poder de tributação exclusiva sobre serviços – Imposto sobre Serviços (ISS) – e sobre a pro-

6. No tocante ao debate sobre as políticas sociais no Brasil, são imprescindíveis os trabalhos produzidos para o projeto "A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização", mediante convênio Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (1989), bem como a pesquisa da Fundap sobre descentralização das políticas sociais, organizada por Affonso e Barros Silva (1996).

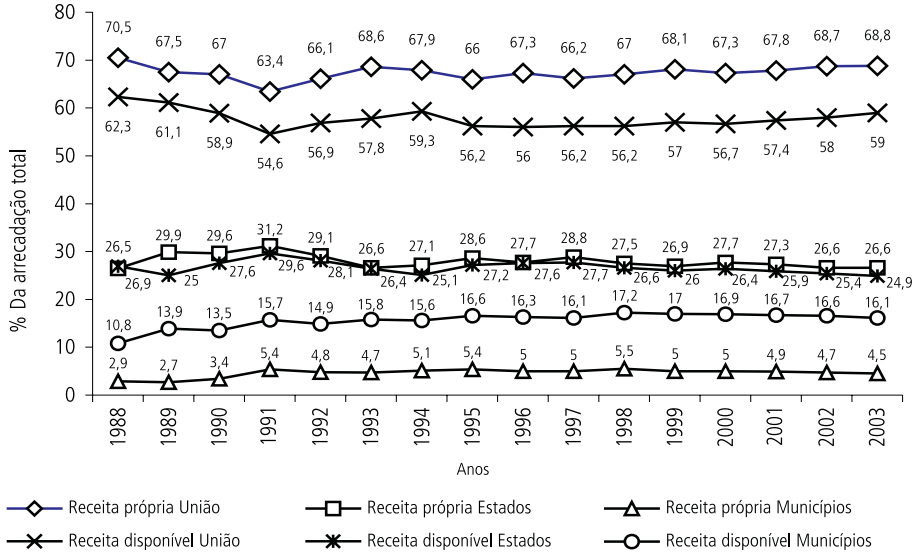
7. Para uma recuperação histórica, com ênfase sobre o quadro tributário, ver Oliveira (1995). Para questões contemporâneas, ver Rezende e Afonso (2001).

8. A partir da reforma tributária de 1965/67, a União passa a ter como principais impostos o IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), devendo, no entanto, repassar 16% aos estados e 17% aos municípios. Além do repasse da União, os estados também passaram a dispor, como seu principal tributo próprio, do ICM; enquanto aos municípios caberia o IPTU. A respeito, ver Oliveira (1995).

priedade urbana (IPTU), além do reforço obtido da União (FPM) e de um repasse maior do ICMS vindo dos próprios estados.[9]

O resultado desse processo, no plano exclusivamente do federalismo fiscal, foi um incremento médio das receitas municipais, entre 1988 e 2003, da ordem de 10,9%, e uma perda de receita dos estados (da ordem de 1,3%) e da União (da ordem de 9,6%) – ver gráfico 1. No caso dos estados, a perda de receita esteve associada sobretudo à guerra fiscal que se instaurou no período, afetando a arrecadação proveniente do ICMS, o principal tributo próprio no nível estadual, mas também do país como um todo, na casa dos 7,8% do PIB ou 21% de toda a carga tributária no ano de 2002 – ver gráfico 2.

GRÁFICO 1
Distribuição federativa de receitas próprias e receitas disponíveis
Brasil: União, estados e municípios – 1988 a 2003, em % da arrecadação total

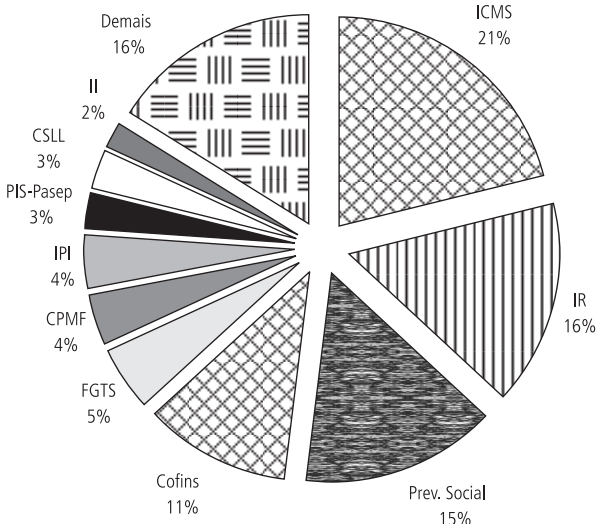


Fonte: Afonso e Araújo (2004). Elaboração dos autores.

No caso da União, por sua vez, não foi preciso novo arranjo institucional autoritário para que se observasse um processo de recentralização tributária ao longo da década de 1990, problematizando na prática o pacto federativo consagrado pela Constituição recém-promulgada. Os gráficos 1 e 2 dão mostra deste processo, cuja explicação não pode ser conferida exclusivamente à tese de que a União teria ficado com maiores incumbências fiscais em relação a antes da reforma, mas sem a mesma disponibilidade de recursos.

9. Para uma descrição pormenorizada do processo e magnitude da repartição federativa de tributos, ver Giambiagi e Além (2000) e Rezende (2001).

GRÁFICO 2
Distribuição da carga tributária por principais tributos, em relação à carga tributária total
Brasil = 35,5% do PIB em 2002



Fonte: Afonso e Araújo (2004). Elaboração dos autores.

Ainda que parte da explicação possa ser encontrada nas novas necessidades de financiamento impostas pela Constituição, há que se considerar também a suprema importância que teve no período a custosa estratégia de estabilização adotada para sustentar o Plano Real. Este sim parece ter sido, como será visto adiante, o verdadeiro responsável pela postura federal de ampliar e recentralizar a carga tributária. Para tanto, valeu-se o governo federal ao longo da década de 1990 de um triplo expediente: a criação de um novo tributo (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF –, depois denominado Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF), a desvinculação de recursos orçamentários (FSE: fundo social de emergência; FEF: fundo de estabilização fiscal; e DRU: desvinculação de receitas da União), o aumento de alíquota do IR, da CPMF e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).[10]

Este processo de ampliação da carga tributária com recentralização no nível federal deve ser entendido, juntamente com as tentativas de limitação dos gastos

10. A alíquota da Cofins aumentou de 0,5% (1988) para 2% (1990) e, posteriormente, para 3% (1999). Por sua vez, o IPMF foi criado em 1993 e cobrado até 1994. Em 1996, foi recriado como contribuição social (CPMF) com alíquota de 0,25%, tendo sido prorrogado sucessivamente em 1997 (alíquota 0,20%), 1999 (0,38%) e 2002. É preciso mencionar também a sistemática de retardar a atualização da tabela de cobrança do IR como artifício sempre circunstancial para aumentar a arrecadação tributária.

Livro Questao Social.indb 326 1/6/2009 14:31:54

públicos reais – das quais a mais importante talvez seja a Lei de Responsabilidade Fiscal imposta sobre os três níveis da Federação a partir de 1999 –, como componentes do esforço macroeconômico visando à sustentação – ainda que muito onerosa – da estabilização monetária adotada em 1994. Quer-se aqui com isto mostrar que, muito mais que um problema derivado do embate entre recursos orçamentários e atribuições federativas, a atual crise da Federação brasileira deriva da engenharia macroeconômica e política costurada para viabilizar a estabili zação da moeda nacional.

2.3 Estratégia de estabilização monetária e comprometimento fiscal-financeiro ao financiamento social federal

Entre 1986 e 1992, após sucessivos fracassos para se debelar a inflação, instaura-se, com a queda do presidente Collor e a posse de Itamar Franco, um cenário de transição política que, no plano da economia, ficaria marcado pela construção dos pré-requisitos institucionais à implementação do Plano Real em 1º de julho de 1994. Sob comando do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, teria início a montagem de mais uma tentativa de estabilização monetária.[11]

Em síntese, o Plano Real consistia em promover uma espécie de hiperinflação controlada, mediante o uso de um indexador geral de preços, a URV (Unidade Real de Valor), por meio da qual se induziriam os agentes (pessoas, empresas e governo) a transitarem da moeda inflacionária em vigor (o cruzeiro novo) para a nova moeda não inflacionária (o real). Mas além dessa engenharia financeira *stricto sensu*, a sustentabilidade política e econômica da nova moeda dependeria, na verdade, de duas outras reformas: um ajuste fiscal de grandes proporções, como forma de reverter o clima de desconfiança empresarial na capacidade do governo brasileiro em honrar seus compromissos financeiros e, juntamente à abertura comercial deflagrada pelo governo Collor, uma abertura também radical da conta de capitais, por intermédio da qual o país se colocava novamente como receptor de recursos externos junto ao crescente movimento de globalização financeira em curso.[12]

11. É importante lembrar que, ao contrário das experiências anteriores, baseadas na idéia de tratamento de choque via congelamento de preços e salários, desta vez tentar-se-ia uma estratégia gradualista de combate à inflação, ancorada na proposta da moeda indexada de André Lara Resende e Pérsio Arida. Depois de sucessivos fracassos no combate à inflação, a "proposta Larida" da moeda indexada retornaria ao centro da discussão durante o governo Itamar Franco, sendo efetivamente aprovada e posta em marcha uma operação que consistia em calibrar a fase final deste novo plano de estabilização com as eleições presidenciais no segundo semestre de 1994.

12. Sobre a estratégia de estabilização do Plano Real, ver Filgueiras (2000). Já sobre o significado econômico do Plano Real à economia brasileira, ver Belluzzo e Almeida (2002) e Carneiro (2002).

O sucesso de ambas as reformas para o plano de estabilização dependia de que a taxa real de juros doméstica fosse positiva e num patamar tal que representasse, a um só tempo, um incentivo à atração de capitais estrangeiros e um desestímulo às pressões inflacionárias advindas da demanda interna. Com isso, o governo tentaria manter em nível elevado as reservas cambiais, promovendo assim uma valorização da nova moeda frente ao dólar, como condição para forçar uma maior concorrência dos produtos nacionais com os importados, e uma mais rápida convergência dos preços internos à inflação internacional.

A estabilidade relativa do nível de preços seria mantida mantida sob restrições macroeconômicas severas para o crescimento real da economia, sendo o endividamento financeiro crescente do setor público tão-somente o fenômeno mais aparente desta complicada arquitetura. O reforço da âncora monetária – leia-se, o aumento recorrente da taxa de juros básica, e, portanto, sua rigidez estrutural à baixa – era o meio pelo qual o governo acabava internalizando qualquer crise exógena que colocasse em risco a âncora cambial. Em outras palavras, sempre que se manifestasse, via pressão sobre a taxa de câmbio, a vulnerabilidade externa da economia, maior tendia a ser a instabilidade macroeconômica interna.[13]

Sucessivas crises externas – México em 1995, Ásia em 1997, e Rússia em 1998 – explicitaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira e acabaram por solapar a âncora cambial do Plano Real ainda em 1998. É neste contexto de instabilidade internacional que o governo brasileiro recorre ao FMI para tentar garantir um reforço à paridade cambial e à estabilização monetária, ainda o maior trunfo político para a disputa da eleição presidencial daquele ano, ganha pela coalizão situacionista em primeiro turno.

Passada a festa eleitoral, o governo se depara em janeiro de 1999 com pressões impossíveis de conter contra a moeda nacional, o que acaba se traduzindo no abandono da âncora cambial e na adoção de um sistema de câmbio flutuante conjugado a metas de inflação. Ou seja, doravante, a sustentabilidade da estabilização, que continuava a ser o principal objetivo governamental, viria a depender exclusivamente da âncora monetária. Vale dizer: taxas de juros elevadas para conter os preços via retração da demanda doméstica, e continuação da atração de capitais externos para impedir uma desvalorização muito intensa

13. A instabilidade macroeconômica da economia brasileira se traduzia, no contexto pelo qual se forjou a estabilidade monetária, em arrefecimento do ânimo capitalista, em revisão para baixo dos planos de produção e investimentos privados, em maior desconfiança dos aplicadores com relação à capacidade fiscal do Estado em honrar seus compromissos financeiros, enfim, em necessidade de o governo recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para refinanciar o balanço de pagamentos e reforçar o ajuste fiscal, o que, ao envolver nova elevação dos juros básicos, aumento de carga tributária e redução de gastos reais, recolocava o nível de compromissos políticos para a estabilização, além do próprio endividamento do Estado, em condições de gestão sempre mais complicadas.

do real, o que poderia comprometer fortemente as metas de inflação e superávit primário acertadas com o FMI.[14]

O uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços tem se mostrado, desde então, um instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos, se por um lado tem limitado o potencial de crescimento da economia, por outro não tem garantido o sucesso da estratégia de estabilização monetária. Em essência, a questão é ser muito raro encontrar países detentores de moedas não conversíveis internacionalmente que, abertos ao exterior em termos comerciais e financeiros, consigam sustentar, por longos períodos, metas rígidas de inflação e liberalidade cambial. O cumprimento das metas estará sempre na dependência de condições internacionais favoráveis em termos dos fluxos de capitais para os países que adotam tal combinação de políticas.

Mas o aspecto mais importante que por ora interessa aqui diz respeito aos limites da política de juros altos em face do endividamento do setor público estatal. Embora o discurso governamental tenha procurado transmitir a idéia de austeridade fiscal na fase que antecedeu a implementação do Plano Real e mesmo durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na prática, a política de gastos públicos deste período, mais notadamente entre 1995 e a desvalorização da moeda em janeiro de 1999, teve várias razões para extrapolar as receitas líquidas.[15] No Anexo 1, são listados, em ordem mais ou menos cronológica, alguns dos fatos fiscais e financeiros marcantes – embora

14. "O novo acordo assinado com o FMI contemplou a ampliação das metas de superávit primário consolidado do setor público, de 2,60 para 3,10% do PIB em 1999, com novos aumentos para 3,25% e 3,35% do PIB em 2000 e 2001, respectivamente – maiores que as metas anteriores de 2,80% do PIB em 2000 e 3,00% do PIB em 2001 –, mantidos os recursos para o país previstos no acordo original de dezembro de 1998" (Giambiagi e Além, 2000, p. 186).

15. Com base em dados do Banco Central (Bacen) (apud Biasoto Jr., 2003, p. 63), vemos que o resultado primário do setor público (despesas não financeiras – receitas não financeiras) passa de levemente superavitário em 1995 (0,36% do PIB) para deficitário em 1997 (0,91% do PIB) e praticamente equilibrado em 1998 (0,01% do PIB). Tais números indicam que, se a política fiscal do primeiro mandato de FHC não foi permissiva, tampouco foi austera. A passagem de uma situação fiscal relativamente confortável, herdada do Plano Collor, para uma posição deficitária, se explica, em termos dos gastos reais, pelo aumento de despesas ligadas às contas de pessoal (com destaque para pagamentos aos inativos do setor público), regime geral da previdência social (fruto do aumento real do salário mínimo em 1995) e despesas de custeio do governo federal. Por sua vez, quando se tomam como referência os dados do resultado operacional do setor público (Bacen, apud Biasoto Jr., 2003, p. 63), conceito que inclui, sobre o resultado primário, o pagamento de juros reais (sem a inflação) sobre a dívida pública, vê-se que as contas passam de folgadamente superavitárias em 1994 (1,57% do PIB) para abertamente deficitárias entre 1995 e 1997, e preocupante em 1998 (7,40% do PIB). Tais resultados mostram, claramente, que desde o início do Plano Real há um movimento inequívoco rumo à financeirização da dívida líquida do setor público estatal.

não exclusivos – do período 1995-1998, para explicar o processo de endividamento crescente do setor público federal.[16]

É, portanto, com uma pesada herança financeira que teria início o segundo mandato de FHC. Sendo ainda a estabilidade relativa da moeda nacional o principal objetivo de política econômica, todos os esforços seriam voltados para sua sustentação, agora mais dependente que nunca de um instrumento praticamente único de gestão: o manejo da taxa de juros básica da economia em patamar suficientemente elevado para conter supostas pressões da demanda interna e, ao mesmo tempo, a garantia do influxo de capitais externos destinados ao financiamento do balanço de pagamentos.[17]

Não fosse o patamar tributário que acompanhou o aumento desmesurado de gastos sobretudo financeiros ao longo do período 1995-1998, certamente o déficit público, bem como a razão entre a dívida líquida do setor público e o PIB, teriam precipitado o colapso do Plano Real em algum momento antes da desvalorização imposta pelo mercado em 1999. Mas em que pese o êxito do governo federal em fazer crescer a carga tributária sob seu comando, isto é, assentada sobre o aumento de 0,20% para 0,38% na CPMF, de 2% para 3% na Cofins e sobre a manutenção dos valores nominais da tabela do IRPF, isto tudo não foi suficiente para evitar que o FMI exigisse, no fechamento do acordo que antecedeu o colapso cambial, uma postura fiscal largamente contracionista para o período 1999-2002. Explicitamente, exigia-se a geração de superávits primários anuais superiores a 3% do PIB, com a alegação principal de que era necessário recuperar a credibilidade fiscal do governo federal junto a seus financiadores. Para tanto, além do esforço arrecadatório, seria preciso um esforço fiscal real, envolvendo União, estados, municípios e empresas estatais, em todas as dimensões do gasto, com destaque para os cortes promovidos em custeio, investimentos de infra-estrutura e gastos sociais.[18]

16. Os fatos listados no Anexo 1 foram coletados de diversas fontes. As principais são: Giambiagi e Além (2000); Carvalho (2001); Carneiro (2002); Belluzzo e Almeida (2002); e Biasoto Jr. (2003).

17. Embora cadente ao longo do período 1999-2002, a taxa de juros real básica da economia brasileira manteve-se muito acima da média mundial, mesmo em comparação com países emergentes, presa ainda à permanente restrição externa e à necessidade de pagar um diferencial positivo e elevado para aplicadores de títulos públicos em função da suposta crise de credibilidade do governo federal.

18. No que diz respeito aos gastos sociais, há elementos de inércia à sua baixa radical. Fatores demográficos como o envelhecimento populacional, associado a regras constitucionais de elegibilidade para acessar determinados benefícios, funcionam como fatores independentes de aumento (ou restrição à queda) de parte expressiva dos gastos sociais (por exemplo, em saúde, previdência e assistência social). No caso brasileiro recente, no entanto, regras constitucionais de acesso aos benefícios previdenciários foram sendo transformadas para permitir ajustes financeiros no regime de caixa. Além disso, o salário mínimo, que é o indexador monetário básico de grande parte dos benefícios constitucionais em vigor, tem a definição de seu valor nominal anual a cargo do Poder Executivo, cujo poder discricionário é freqüentemente utilizado para refrear a expansão de gastos públicos em importantes áreas da proteção social, como previdência e assistência social.

Livro Questao Social.indb 330 1/6/2009 14:31:54

O que chama atenção nesse período, porém, não é propriamente o sucesso da empreitada fiscalista do governo federal, ou seja, a obtenção real de superávits primários elevados e consecutivos.[19] É notável o fato de, a despeito do superávit primário, a relação dívida líquida total sobre o PIB ter continuado a crescer entre 1999 e 2002, saltando da casa dos 49,2% do PIB em 1999, para a casa dos 56,5% do PIB em 2002. Se considerado que entre 1994 e 1998, num contexto de restrição orçamentária fraca, a dívida líquida total sobre o PIB já havia saltado de 29,6% para 43,3% do PIB, segue que a diferença de comportamento da dívida entre dois regimes fiscais praticamente opostos só pode ser explicada pelo implacável peso dos juros na composição da dívida total.[20]

Este aspecto revela de forma muito transparente os limites estruturais da política monetária em curso, bem como deixa claro "a incapacidade do lado real das contas públicas em controlar a expansão da dívida pública, dado que a mesma responde a outros condicionantes" (Biasoto Jr., 2003, p. 66), notadamente de origem patrimonial e financeira. Ademais, a situação das finanças públicas brasileiras também denuncia ao menos duas perversidades do ajuste recente.

Em primeiro lugar, a transferência de renda real, expressa em termos do superávit primário da economia, para uma gestão financeirizada da dívida pública, na qual os juros reais incidentes sobre os estoques de dívida explicam a sua autonomização financeira em relação ao PIB. Em segundo lugar, por trás da constatação anterior, revelam-se transferências perversas de renda em curso na economia brasileira: *i)* dos setores produtivos da economia, sobre os quais recai a maior parte da tributação real efetiva para os setores financeiros; e *ii)* das classes que vivem do trabalho para as classes preponderantemente rentistas da sociedade.

Diante do quadro de restrições macroeconômicas que envolveram a construção de uma particular estratégia de estabilização monetária no Brasil, as políticas setoriais viram-se premidas em suas pretensões e projetos particulares. Embora a Constituição tenha previsto uma vinculação percentual das receitas do Orçamento Fiscal a ser investida em educação e a elaboração do

19. De fato, o governo federal consegue gerar superávits primários elevados e inclusive superiores às metas acertadas com o FMI, da ordem de 3,28% do PIB em 1999, 3,5% em 2000, 3,7% em 2001 e 4,08% do PIB em 2002, conforme dados do Bacen (apud Biasoto Jr., 2003, p. 63).

20. Com efeito, a participação do governo federal na composição da dívida total, em títulos públicos indexados ao câmbio, salta de 1% do PIB em 1994 para 7,6% em 1998 e 14,4% do PIB em 2001. Já a participação em títulos públicos indexados à taxa Bacen/Selic (Banco Central do Brasil/Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) salta de 1,8% do PIB em 1994 para 24,8% em 1998 e 26,5% do PIB em 2001. Também o peso da dívida externa em poder do governo federal volta a passar da casa dos 8% do PIB depois da desvalorização de 1999. Um detalhamento completo dos componentes da dívida pública brasileira pode ser visto em Giambiagi (2002).

Orçamento da Seguridade Social para o atendimento das políticas de saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego, este último instrumento serviu apenas virtualmente como peça de orçamentação e controle das políticas sociais mencionadas.

Assim, em que pesem os fatores próprios àquelas três grandes áreas da Seguridade Social para explicar o não cumprimento do seu orçamento exclusivo, o fato é que diante da fraqueza institucional da área social em conjunto, o grande potencial de arrecadação do OSS foi visto pela área econômica envolvida na construção do ajuste fiscal como uma fonte indispensável de recursos necessários à estabilização.[21] Dada a vinculação constitucional entre contribuições sociais e gastos específicos, fez-se necessária a edição de emenda constitucional para liberar e redirecionar parte daqueles recursos do financiamento social à estratégia federal de ajuste fiscal. Isso foi feito, em 1994, por meio do FSE (Fundo Social de Emergência), convertido em 1996 em FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e, a partir de 1999, em DRU (Desvinculação de Receitas da União).[22] Em síntese, é possível afirmar que

21. Segundo Dain, "o desmonte do projeto de Seguridade Social data do início dos anos 1990, quando o repasse de recursos de contribuições sociais arrecadadas pela União em nome da Seguridade começou a ser objeto da prática tradicional de gestão orçamentária em tempos de alta inflação, que consistia em cortar gastos, em termos reais, pela corrosão de seu valor, provocada por atrasos deliberados dos repasses" (Dain, 2001, p. 132). Já a partir de 1994, "quando o controle do processo inflacionário elimina o potencial de corte implícito no atraso da liberação de recursos repassados do Orçamento Geral da União (OGU) ao OSS, porque o valor real dos recursos se mantém, o governo central adota nova estratégia de corte de gastos. Sob a justificativa de financiar os gastos sociais, instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE) como mecanismo de contigenciamento da despesa, que se apropria de 20% das contribuições sociais (exceto a folha de salário) e dos Fundos de Participação. O segmento mais afetado por este procedimento foi sem dúvida a Seguridade Social, para a qual se destinava a maior parte das contribuições sociais como a Cofins, o Pis/Pasep e CSLL, arrecadadas diretamente pela União para repasse à Seguridade" (Dain e Soares, 1998, p. 50).

22. A sistemática nacional de gerir o orçamento, como se diz na linguagem contábil, pela boca do caixa, faz com que a DRU opere um deslocamento de fontes de financiamento, sobretudo no que diz respeito ao pagamento de pessoal. Esta rubrica, tradicionalmente coberta por recursos fiscais do orçamento, passa a ser servida pela DRU, dando a impressão contábil de que os recursos desvinculados do orçamento pela União retornam a suas áreas de origem, quando, na verdade, ocorre de os recursos fiscais do orçamento – de livre utilização pela União – serem a fonte utilizada para o pagamento dos juros da dívida pública. Ou seja: "esse procedimento, deliberado ou não, constitui uma forma de pressão sobre o Congresso para a aprovação da proposta de emenda à Constituição. Não resta dúvida de que a despesa para o pagamento de pessoal, de natureza inadiável e incomprimível, reveste-se de alto apelo social, pretendendo conferir à PEC ares de meritória. Em anos anteriores, a maior parte da despesa com pessoal e encargos sociais era financiada com recursos da fonte 100 – recursos ordinários. Hoje (2000) esses recursos são direcionados para o pagamento de juros, gerando a necessidade de outra fonte de recursos para cobrir as despesas com pessoal. Os dados demonstram que o direcionamento de recursos da fonte 100 – recursos ordinários, de livre remanejamento, no período 1997 a 2000, inverteu-se completamente. A ênfase em 1997 era o pagamento de pessoal (45% do total), além de outras despesas, 52%, notadamente custeio. A prioridade em 2000 é o pagamento de juros e a amortização da dívida (81% do total)" (Fraga, 2000, p.14-15).

> a falta de regras na distribuição desses recursos [das contribuições sociais] e seu contingenciamento tornou a Seguridade prisioneira do processo de estabilização. O contingenciamento do gasto permitiu ao governo federal utilizar parte dos recursos para pagamentos de despesas não previstas na Carta Constitucional (como os encargos previdenciários da União, referentes ao pagamento de aposentadorias aos servidores públicos), desviando fontes destinadas, no espírito da Constituição de 1988, ao financiamento da Seguridade Social (Dain e Soares, 1998, p. 50).

Em suma, podemos afirmar que a estratégia fiscal-financeira posta em prática no segundo mandato de FHC desencadeou um novo processo de reconcentração de renda e riqueza no país, processo este mediado pela gestão financeirizada da dívida pública, que tem na manutenção da política de juros altos, visando preponderantemente à estabilização monetária, sua raiz fundamental. Na segunda parte deste capítulo pretende-se elaborar em detalhes os condicionantes mais diretos das finanças sociais no período pós-1994, a fim de estabelecer os nexos entre o quadro macroeconômico descrito até aqui e os problemas concernentes ao financiamento das políticas sociais no Brasil.

3 AS FINANÇAS SOCIAIS NA DÉCADA DE 1990

O desafio que se coloca para o estudo das finanças sociais no Brasil contemporâneo perpassa ao menos dois níveis de análise.[23] O primeiro, observado na seção anterior deste capítulo, procurou estabelecer os parâmetros fundamentais do comportamento macroeconômico mais geral da economia brasileira ao longo dos anos 1990, a partir dos quais se situa a problemática do financiamento social.

O segundo, a ser desenvolvido nesta seção, consiste em explorar os meandros das finanças sociais brasileiras, em âmbito federal, a partir de um duplo conjunto de condicionantes. Em primeiro lugar, condicionantes que operam no nível da estratégia social de fato posta em prática na década de 1990. Vale dizer, uma combinação híbrida de estratégias de atendimento a demandas sociais, cujas formas mais aparentes de manifestação foram a universalização restrita de certas políticas sociais, a descentralização fiscal de atribuições federais, a focalização de programas e gastos sobre a pobreza, o aumento de participação social do chamado setor público não-estatal e a privatização de parte considerável de segmentos rentáveis das políticas sociais. Em segundo,

23. A rigor, há um terceiro nível, impossível de ser realizado nas dimensões deste capítulo, representado por uma discussão mais pormenorizada das estratégias de financiamento que cada uma das grandes áreas sociais adota, a cada momento político, tendo em vista o cumprimento de objetivos até certo ponto comuns, de expansão da cobertura, melhoria da qualidade dos serviços prestados etc.

concomitantemente àquelas, condicionantes da estrutura tributária que problematizam a questão do financiamento social e afetam diretamente os níveis absoluto e relativo dos gastos sociais federais.

3.1 Estratégia social nos anos 1990: universalização restrita, privatização crescente, descentralização fiscal, focalização sobre a pobreza e participação social

Muito embora a Constituição de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, parece bastante evidente que a estratégia social levada a cabo ao longo da década de 1990, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento relativo do princípio público e universalizante que na verdade está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.[24]

Não é por outra razão que aqui se cunha a expressão universalização restrita em referência ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de dez anos da promulgação da Carta Constitucional.

Conquanto a provisão de saúde e o ensino fundamental tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos

24. No capítulo da Ordem Social, a despeito de a Constituição abrir o leque de objetivos da seguridade social com o preceito da "universalidade da cobertura e do atendimento", define seguridade social como "um conjunto integrado de **ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade**, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (Constituição Federal, 2000, p. 113; grifo nosso). No tocante à saúde, o artigo 197 deixa claro que a execução dos serviços "deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado" (Constituição Federal, 2000, p. 115). Com relação à previdência, o artigo 202 aborda o espaço destinado ao regime de previdência privada "de caráter complementar e organizado sob a forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social" (Constituição Federal, 2000, p. 117). Já fora do escopo da seguridade social propriamente dita, mas ainda dentro do conjunto de direitos sociais explicitados pelo capítulo II da Constituição (Dos Direitos Sociais), a educação é também uma área com atribuições compartilháveis, tal como enuncia o artigo 195: "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade" (Constituição Federal, 2000, p. 118).

setores privados. Isto ocorreu tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 1990. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural e dos trabalhadores domésticos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teve na verdade um poder bastante limitado para ampliar sua cobertura no espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, dessa forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua em uma área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde um contingente muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura já comprometida de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas. A primeira delas é que o esforço de gasto para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dos anos 1990, motivo pelo qual o país conseguiu tão-somente implementar um tipo de universalização restrita das suas principais políticas sociais.

A segunda é a mudança de patamar nas relações público-privado para a implementação de políticas sociais no Brasil. Trata-se aqui do crescimento acelerado do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988. O grande impulso dado à privatização – ou aumento de participação dos setores mercantis na oferta total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte de uma certa estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados

em cada setor da economia, impondo com isso a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.[25]

Em paralelo, outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990. De um lado, a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para estados e municípios. De outro, a focalização das políticas, programas e ações governamentais sobre a parcela considerada mais pobre da população. Por fim, o aumento da participação social organizada – setor público não-estatal, ou setor privado não lucrativo – em atividades de cunho social.

A descentralização nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Mas ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato um grande descompromisso dos entes federados com aspectos que não estivessem diretamente ligados à eficiência dos gastos sociais.[26] Assim, embora as experiências de descentralização na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, fala-se apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que na prática ela acabou se transformando em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a estados e municípios.

A focalização das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como novo princípio ideológico que se construiu e se implementou ao longo dos anos 1990, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficaz e eficiente aplicação dos recursos oficiais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social vigente nos anos 1990.

---

25. As agências nacionais de saúde e de previdência complementar são os órgãos criados pelo Estado nos anos 1990, durante o governo FHC, para regular e controlar a atuação dos setores privados de saúde e previdência. A área de educação, em que pese o crescimento dos setores privados, ainda não possui, na configuração atual do Estado, nenhum órgão exclusivo para regular e controlar a atuação das escolas, faculdades e universidades particulares, cabendo tais atividades, por enquanto, ao Conselho Nacional de Educação.

26. Este aspecto é tão evidente que levou o atual governo, por meio da Corregedoria Geral da União, a investigar o uso dos recursos públicos de origem federal em municípios selecionados por amostragem, com resultados bastante desanimadores para a continuidade do processo de descentralização, pois que envolvem casos inúmeros de corrupção e malversação do dinheiro público pelas autoridades locais em cerca de 75% dos municípios investigados em 2003.

Finalmente, aliada a essa focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de um certo nível de comprometimento de setores públicos não-estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na composição de uma certa estratégia geral de atendimento social ao longo da década de 1990 esteve originalmente ligado à idéia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados até o momento alcançados, são ainda ambíguos para se antecipar qualquer avaliação neste capítulo.[27]

Em suma, pode-se afirmar que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras ao longo dos anos 1990 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse apenas implícita, jamais declarada.[28] Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos (auto)impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Enquanto universalização restrita, focalização, descentralização fiscal e participação social significam redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social básico e uniforme à população, a privatização é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

27. Sobre este ponto, ver capítulo 8 desta coletânea.

28. Embora esta nova estratégia social não esteja assim explicitada em documentos oficiais, nem seja ainda consensual no debate acadêmico, acredita-se ser possível sustentá-la a partir de elementos extraídos de uma série de trabalhos. Em especial, ver documentos da Presidência da República, Fagnani (1999), Faria (2003) e Draibe (2003).

3.2 Restrições macroeconômicas ao financiamento social federal entre 1995 e 2002

A estratégia social aqui traçada fornece um quadro geral de como se pode impedir o crescimento do gasto social de origem pública e, com isso, limitar as necessidades de financiamento social sob responsabilidade do Estado. Sabe-se das dificuldades de comprovação empírica de todos aqueles cinco aspectos que, segundo o ponto de vista destes autores, comporiam a chamada estratégia social brasileira nos anos 1990. Porém, no momento, e para o que interessa a este capítulo, basta explicitar uma de suas inúmeras formas de manifestação, consubstanciada no comportamento das finanças sociais entre 1995 e 2002.

É preciso esclarecer, à guisa de introdução, que financiamento e gastos são duas dimensões distintas das finanças sociais, que se resolvem em dois momentos diferentes do processo orçamentário público. Cada qual responde a determinantes, em grande medida, independentes um do outro, o que equivale a dizer que as arenas decisórias, os atores relevantes e os conflitos de interesse são, de algum modo, exclusivos, sejam da determinação do financiamento, sejam dos gastos sociais. Mas é claro que há canais de comunicação entre ambas as esferas das finanças sociais, motivo pelo qual são enunciados na seqüência justamente aqueles que parecem ser os dilemas fundamentais da estrutura de financiamento social (ver subseção 3.2.1), da estrutura tributária (ver subseção 3.2.2) e do padrão fiscal-financeiro do gasto público no Brasil (ver subseção 3.2.3).

3.2.1 Estrutura de financiamento dos gastos sociais federais no Brasil: 1995-2002

Um dos problemas mais evidentes do debate atual é a tendência ao tratamento isolado de cada uma das dimensões das finanças sociais (financiamento e gastos), de modo a parecer que estrutura tributária não guarda relação com gasto social, redução das desigualdades e combate à pobreza. Portanto, um dos objetivos principais aqui é o de estabelecer algumas relações entre as dimensões do financiamento (estrutura tributária) e dos gastos sociais (estrutura fiscal).

De antemão, é necessário mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover um certo incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização. Por meio do Anexo 2 (quadro das bases tributárias do financiamento social no Brasil) podemos ver que

existe, de fato, uma certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como uma grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social.[29]

Em linhas gerais, tem-se uma situação que prevê recursos do orçamento fiscal (da União, estados e municípios) e do salário-educação, como fontes principais de financiamento da Educação. Cobertas pelo Orçamento da Seguridade Social, as áreas da previdência social (regimes rural e urbano, além dos regimes próprios dos servidores públicos), saúde e assistência social são financiadas, em sua maior parte, por recursos provenientes das contribuições de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários – Contribuição de Empresas e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), CPMF, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL). O seguro-desemprego, também incluído na seguridade social, é financiado com base em recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), custeado pelo Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep). Já as políticas de infra-estrutura social (saneamento e habitação) continuam vinculadas, em grande parte, aos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Os números referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos sociais federais no Brasil no período 1995-2002 são apresentados na tabela 1.

29. As contribuições sociais podem ser definidas como uma prestação pecuniária compulsória devida à Administração Pública, vinculada ou não a uma atividade do exercício do poder público. Elas se dividem em duas modalidades: as de caráter público e as de caráter privado. Estas últimas estão inscritas na Constituição e são compulsórias, destinadas a serviços vinculados ao sistema sindical patronal e incidem sobre a folha de salário das empresas. As contribuições de caráter público estão voltadas quase exclusivamente para o financiamento da Seguridade Social.

TABELA 1
Estrutura de financiamento dos Gastos Sociais Federais no Brasil – 1995 a 2002, em % sobre o total

Fontes	% sobre o total								Média Variação	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	s/total	95/02
1 Tesouro	94,0	94,6	94,3	94,8	96,8	96,7	97,2	97,6	95,7	3,8
1.1 Recursos provenientes de impostos	8,3	8,9	8,1	10,6	12,6	10,9	17,5	14,0	11,4	69,6
1.1.1 Recursos ordinários	4,2	4,1	5,2	7,6	9,2	7,0	13,6	10,5	7,7	152,3
1.1.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino	4,1	4,8	2,8	3,0	3,4	3,9	3,9	3,5	3,7	-14,2
1.2 Contribuições sociais	56,5	61,3	66,0	61,7	72,8	78,1	74,8	77,8	68,6	37,5
1.2.1 Contribuição Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas – CSLL	4,8	4,8	3,5	4,9	4,4	4,9	4,1	5,3	4,6	11,9
1.2.2 Contribuição Financiamento da Seguridade Social – Cofins	13,7	14,8	17,2	13,4	18,4	21,4	19,8	22,1	17,6	61,5
1.2.3 Contrib.p/ plano seguridade social do servidor	2,1	2,1	2,6	1,8	2,0	1,6	2,0	1,9	2,0	-8,4
1.2.4 Contrib. do salário-educação	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-8,7
1.2.5 Contrib. empregadores e trabalhadores p/ Seguridade Social	32,0	35,2	34,1	32,7	38,2	38,2	37,9	37,6	35,7	17,3
1.2.6 Contrib. dos programas PIS/Pasep	3,2	3,3	2,8	2,6	2,8	3,1	3,5	3,3	3,1	4,0
1.2.7 Contribuição Provisória s/ Movimentação Financeira – CPMF	0,0	0,0	4,8	5,5	6,2	8,1	6,6	6,8	4,7	-
1.2.9 Renda de loteria e concursos de prognósticos	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	7,1
1.3 Contribuições econômicas[1]	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-91,0
1.4 Títulos do Tesouro Nacional	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,4	0,2	397,1
1.5 Operação de crédito	2,3	2,0	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,5	1,0	-77,6
1.6 Recursos diretamente arrecadados	1,4	1,6	2,0	2,3	1,9	3,0	1,7	2,3	2,0	66,2
1.7 Crédito educativo	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-
1.8 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	2,2	0,4	-
1.9 Alienação de bens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	167,9
1.10 Recursos do Fundo Social de Emergência	23,9	19,4	16,3	17,9	7,2	0,0	0,0	0,0	10,6	-100,0
1.11 Outros[2]	1,4	1,2	1,2	1,4	1,6	3,4	0,4	0,2	1,4	-83,1
2 Outras fontes	5,7	4,4	2,4	2,5	1,2	1,2	1,1	1,0	2,4	-82,8
2.1 Diretamente arrecadados	2,7	2,0	1,9	1,6	1,0	1,0	1,0	0,9	1,5	-67,5
2.2 Aplicação do salário-educação	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-78,1
2.3 Outras fontes[3]	2,7	2,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,8	-98,9
3 Recursos extra-orçamentários – FGTS	0,3	1,0	3,3	2,7	2,0	2,1	1,7	1,5	1,8	359,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**

Fonte: SOF/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor). Elaboração dos autores.

Notas: [1]Contribuição para os programas especiais; combustíveis automotivos; compensações financeiras.

[2]Cota de previdência; taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários; custas judiciais; taxa de fiscalização dos mercados de seguro, de capitalização e da previdência privada aberta; recursos de concessões e permissões; contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional; juros de mora da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF); recursos do programa de administração patrimonial imobiliária; cota-parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante; receitas de honorários de advogados; multas incidentes sobre receitas administradas pela SRF/Ministério da Fazenda (MF); recursos das operações oficiais de crédito; reforma patrimonial – alienação de bens; títulos da dívida agrária; outros recursos vinculados; cota-parte da contribuição sindical; desvinculação de impostos e contribuições sociais; recursos de convênios; saldos de exercícios anteriores – recursos do Tesouro Nacional; doações de entidades internacionais.

[3]Operações de crédito internas – em moeda; operações de crédito interna – bens e/ou serviços; operações de crédito externas – em bens e/ou serviços; receita de convênios; recursos diversos; saldos de exercícios anteriores – operações de crédito; saldos de exercícios anteriores – recursos diversos; doações de entidades internacionais; doações de pessoas ou instituições privadas nacionais.

É possível verificar, em primeiro lugar, que os recursos provenientes de impostos gerais do orçamento federal representaram na média do período 1995/2002 apenas a terceira fonte de custeio de gastos sociais (11,4% do total). Deste montante, note-se que 3,7% estiveram comprometidos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – redução de 14,2% entre os anos de ponta do período estudado – e tão-somente 7,7% – a despeito do incremento de 152,3% entre 1995-2002 – foram recursos do orçamento geral aplicados por iniciativa do governo na área social.[30]

Uma segunda observação importante diz respeito ao fato de que 68,6% de todo o gasto social federal realizado no período 1995-2002 foi financiado com contribuições sociais vinculadas, das quais as mais importantes foram a CETSS (35,7% do total) e a Cofins (17,6%). A CPMF, a CSLL e o PIS/Pasep (FAT) representaram juntos algo como 12,4% do financiamento social na média do período 1995-2002, com tendência de crescimento ao longo dos anos. Ainda entre as contribuições sociais, destacam-se negativamente as participações decrescentes do salário-educação e das contribuições de servidores públicos para os seus regimes próprios de benefícios.

Em terceiro lugar, cabe uma menção especial aos recursos desvinculados em nome inicialmente do Fundo Social de Emergência (FSE), depois rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e mais recentemente como Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nota-se que de 1995 a 1998 uma parte destes recursos voltou para a área social, financiando parcela expressiva dos gastos totais (de 24% em 1995 a 17,9% em 1998). A partir de 1999, contudo, os recursos desvinculados deixam de contribuir para a área social e passam a compor exclusivamente a estratégia de superávit primário do governo federal, tal qual descrita na segunda seção deste capítulo. Por meio deste expediente, processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública, tema a ser retomado na parte final do capítulo.

30. É importante mencionar que a execução orçamentário-financeira do gasto social federal (GSF), quando feita segundo as principais fontes de financiamento, revela certa participação de recursos provenientes de impostos (recursos ordinários do orçamento fiscal) em praticamente todas as áreas de atuação do GSF. No entanto, tais recursos constituem fonte relevante de financiamento social apenas nos casos do Ministério da Educação – onde representa pouco mais de 50% do gasto total – e naquelas Pastas que não dispõem de outra vinculação específica, como, por exemplo, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em todos esses casos, os gastos finalísticos são financiados em sua maior parte com recursos do orçamento fiscal da União. A respeito, ver Anexo Estatístico do boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, produzido semestralmente pelo Ipea, vários números.

Antes disso, um resumo da relação entre financiamento e gastos sociais de âmbito federal no Brasil pode ser visto no quadro 1 adiante. Apresenta-se ali um retrato da ação do Estado no campo social e as fontes principais de financiamento de alguns dos mais importantes programas sociais relativos às grandes áreas de atuação do gasto social federal. O quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo o critério de análise desenvolvido no capítulo 5 deste livro.

Segundo este recorte analítico, é possível observar que as políticas do eixo do Emprego e do Trabalho consumiram no período 1995-2002 algo como 72,3% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente três quartos de tudo o que o governo federal gasta na área social estão de alguma maneira relacionados ao mundo do trabalho (políticas de apoio ao trabalhador, organização agrária e política fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e benefícios a servidores da União). Do total, 46,3% se destinam ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 20,3% estão dirigidos aos benefícios (na maior parte previdenciários) dos servidores públicos (civis e militares). A forma preponderante de financiamento do RGPS se dá via contribuições sociais, especialmente a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), o que significa dizer que, em grande medida, trata-se de um sistema autofinanciável. O subsistema rural de previdência social é apenas parcial e indiretamente contributivo, de modo que seu financiamento integral depende de uma combinação de fontes, das quais as mais importantes são, além da já citada CETSS e da própria Contribuição sobre a Produção Rural, a Cofins e a CPMF. Por sua vez, o financiamento dos benefícios a servidores da União depende do aporte de contribuições próprias mais recursos provenientes das demais contribuições sociais.

Ainda no âmbito das políticas pertencentes ao eixo do Emprego e do Trabalho, tem-se as Políticas de Apoio ao Trabalhador e as políticas voltadas à Organização Agrária e Política Fundiária. As primeiras têm como programas mais estruturados o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego no quesito transferência de renda, a Intermediação de Mão-de-Obra, a Qualificação Profissional e a Valorização do Servidor Público no quesito oferta de serviços, e a Geração de Emprego e Renda no quesito concessão de microcrédito. Juntas, as políticas de apoio ao trabalhador representaram no período 1995-2002 algo como 4,4% do gasto social federal, sendo o FAT (PIS/Pasep) a fonte principal de financiamento para todas elas, exceto para o programa de Valorização do Servidor Público, que depende de recursos do orçamento fiscal da União.

QUADRO 1
Abrangência da ação social do Estado em âmbito federal e principais fontes de financiamento
Brasil – 2002

Eixos	Políticas sociais	GSF-95/02	Principais Programas/Ações	Fontes de financiamento[1]
Trabalho e Emprego[2]	1. Previdência Social Básica – RGPS	46,3	1.1 RGPS – Urbano 1.2 RGPS – Rural	Contrib. sociais (Cofins, Cetss, CPMF)
	2. Previdência e benefícios a servidores da União	20,3	2.1 Regime Próprio de Militares 2.2 Regime Próprio de Servidores Civis	Receitas fiscais + contribuições sociais
	3. Políticas de apoio ao trabalhador	4,4	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público	Recursos do FAT Recursos do FAT Recursos do FAT Receitas fiscais
	4. Organização agrária e política fundiária	1,3	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)	Recursos do FAT Receitas fiscais + Fundo de Combate à Pobreza Receitas Fiscais + Fundo de Combate à Pobreza
		72,3		
Assistência Social e Combate à Pobreza[3]	5. Assistência Social	2,4	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/Loas) 5.3 Atenção à Criança (SAC/Loas) 5.4 Peti 5.5 Brasil Jovem	Contribuição social para a Seguridade + Fundo de Combate à Pobreza
	6. Alimentação e nutrição	0,8	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Contribuição Social para a Seguridade + Fundo de Combate à Pobreza
	7. Ações diretas de combate à pobreza via transferência de renda	–	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa Renda 7.5 Auxílio-Gás 7.6 Agente Jovem	Contribuição Social para a Seguridade + Fundo de Combate à Pobreza
		3,2		
Direitos Incondicionais de Cidadania Social[4]	8. Saúde	13,7	8.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico 8.2 SUS: Prevenção e Combate de Doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família	Receitas fiscais + contribuições sociais + Fundo de Combate à Pobreza
	9. Educação[6]	1,3	9.1 Ensino Fundamental (Toda criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)	Receitas fiscais + Contribuição social do salário-educação
		15,0		
Infra-Estrutura Social[5]	10. Habitação[7]	2,3	10.1 Infra-Estrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro	Receitas fiscais + FGTS + recursos do FAT
	11. Saneamento e Meio Ambiente[8]	0,9	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água, Infra-Estrutura e outros	
		3,2		
Outras	12. Educação[6]	5,8	12.1 Educação Infantil 12.2 Ensino Médio 12.3 Ensino Superior 12.4 Ensino Profissionalizante 12.5 Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Receitas fiscais + recursos próprios

(continua)

(continuação)

Eixos	Políticas sociais	GSF-95/02 %	Principais Programas/Ações	Fontes de financiamento[1]
	13. Cultura	0,2	13.1 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas 13.2 Produção e Difusão Cultural 13.3 Preservação do Patrimônio Histórico	Receitas fiscais + contrib. sociais (loterias e prognósticos)
		6,0		

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.

Notas: [1]Fonte principal do financiamento maior que 75% do total.

[2]Inclui todas as formas de emprego e de trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para autoconsumo; trabalho não remunerado.

[3]Inclui programas e ações sociais constitucionalizadas e eventuais.

[4]Inclui direitos individualizáveis e direitos coletivos difusos.

[5]Inclui políticas com claros impactos sociais, fundados em direitos coletivos difusos.

[6]Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das do Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, eles não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania.

[7]Inclui ações de urbanismo, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

[8]Inclui ações de meio ambiente, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

Dentre o conjunto de programas ligados à Organização Agrária e Política Fundiária, que absorveram tão-somente 1,3% do gasto social federal entre 1995 e 2002, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que se vale do FAT (PIS/Pasep) para financiar a agricultura familiar. Os programas de Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais, bem como os programas de Gerenciamento da Estrutura Fundiária e de Gestão da Política Fundiária, que incluem as ações de desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária, têm sido financiados preponderantemente com recursos ficais da União e com o fundo de combate à pobreza.

No âmbito das políticas que se organizam em torno do eixo da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate Direto à Pobreza, vale destacar os programas pertencentes propriamente ao campo da Assistência Social: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência (estoque remanescente da Renda Mensal Vitalícia – RMV – e novos Benefícios de Prestação Continuada – BPCs), Valorização e Saúde do Idoso (estoque RMV e novos BPCs), Atenção à Criança (rede de Serviços de Atendimento à Criança), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Brasil Jovem. Os programas e ações da Assistência Social representaram no período considerado 2,4% do gasto social federal, tendo sido financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do Fundo de Combate à Pobreza e de Contribuições Sociais vinculadas à Seguridade Social, especialmente a Cofins.

Estas mesmas fontes também serviram para financiar os gastos do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (cestas básicas), Assistência Alimentar e Combate a Carências. Já a Merenda Escolar foi financiada prioritariamente com recursos do salário-educação, que é uma contribuição social recolhida das empresas sobre a folha de salários e destinada não à Seguridade Social, mas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de a estados e municípios mediante vinculações específicas. No período 1995-2002, este conjunto de programas consumiu apenas 0,8% de todo o GSF, que somados aos recursos gastos em Assistência Social significaram não mais que 3,2% do total.

No que se refere às políticas do eixo Direitos Incondicionais de Cidadania Social, deve-se atentar para alguns dos programas da Saúde, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; e Saúde da Família. No conjunto, a área Saúde representou no período 1995-2002 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 13,7% do total, financiados em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a Cofins, a CSLL e a CPMF foram as mais importantes.

O quarto maior fator de GSF no período foi a Educação (com 7,1% do total), embora seja preciso mencionar que os níveis de ensino fundamental e médio sejam na verdade financiados em sua maior parte por municípios e estados, respectivamente. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação). De qualquer modo, do ponto de vista do financiamento global, não é incorreto afirmar que as principais fontes provenham de recursos vinculados ao Orçamento Fiscal da União e de Contribuições Sociais como a Cofins e o salário-educação. Já o ensino profissionalizante se vale basicamente das contribuições sociais de caráter privado, recolhidas em nome do chamado Sistema S – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

Somados os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 15% do gasto social federal foram despendidos, no período 1995-2002, em nome de políticas e programas que estão se consolidando como Direitos Sociais-Incondicionais de Cidadania, conforme discutido nos dois capítulos anteriores desta publicação.

Por fim, no eixo das Políticas de Infra-Estrutura Social, encontram-se nas áreas de Habitação e Saneamento programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais, como o são o Fundo de Garantia

por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/Pasep).[31] O percentual de gasto social federal com ambas as políticas chegou no período considerado a 3,2% do total.

Do que foi colocado até o momento, importa ressaltar a existência de uma grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade esta que vai desde a utilização de recursos orçamentários em geral (caso da Educação, por exemplo), passando por vinculações específicas (casos da Saúde, Assistência Social e Regime Geral da Previdência Social), até o uso de fundos patrimoniais (como o FAT no caso das políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o FGTS para as áreas de Habitação e Saneamento) (ver quadro 1).

Conquanto esta diversidade de fontes possa ser uma característica institucional positiva em um contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de naturezas diversas, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e de definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora saibamos que o resultado atual dessa institucionalidade tributária derive de uma série de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar que, primeiro, não estão suficientemente explicitados os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país; segundo, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; terceiro, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara – mas não esconde! – diversos graus de injustiça – e, portanto, ineficácia – distributiva, tal qual exemplificado rapidamente a seguir, tendo como referência apenas alguns casos paradigmáticos.[32]

31. A área de Transporte Coletivo Urbano, embora classificável em política de Infra-Estrutura Social, é uma política que se efetiva totalmente na esfera municipal, motivo pelo qual não será tratada aqui.

32. Não é demais alertar para o fato de que neste capítulo não se vai avançar na questão do tipo de progressividade/regressividade do financiamento social nem do tipo de redistributividade do gasto social federal. Este temas ainda estão situados num nível exploratório de análise e requerem um maior aprofundamento teórico e empírico para se consolidarem na literatura especializada sobre o assunto. De qualquer modo, o grau de progressividade/regressividade do financiamento social deve estabelecer um confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios. Por sua vez, o grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer um confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

Livro Questao Social.indb 346 1/6/2009 14:31:56

O ensino fundamental, apesar de redistributivo no gasto, sobretudo o é por atender aos setores populacionais mais mal posicionados na estrutura social desigual do país. Os programas da área, não obstante serem financiados com recursos gerais do orçamento público, incorrem em certa dose de injustiça distributiva pelo simples fato de que é a própria estrutura tributária brasileira regressiva quanto ao financiamento em geral, tal como será mostrado adiante.

Já no escopo próprio das políticas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência), tem-se, na verdade, uma situação que na prática desconsidera o Orçamento da Seguridade Social para fins de orçamentação e contabilização destas políticas. Isto impõe que seja analisada cada uma das áreas separadamente. Na Saúde, depois de uma longa trajetória de instabilidade e incerteza com relação às fontes próprias de financiamento, chegou-se a uma situação mais segura no final da década de 1990. No entanto, trata-se do mesmo tipo de problema do Ensino Fundamental: o gasto é distributivo, sobretudo por atender aos segmentos mais pobres da estrutura social brasileira, sendo o financiamento parcialmente injusto por depender, e bastante, da CPMF, da Cofins e da CSLL, todas contribuições que, embora incidentes sobre bases variadas, são onerosas para os setores produtivos da economia e regressivas em seus próprios termos – incidem de maneira percentualmente igual sobre estruturas bastante desiguais de rendimentos, tanto os pessoais (caso da CPMF) quanto os empresariais (caso de todas as contribuições citadas). Em grande parte, é o mesmo tipo de problema que envolve a Assistência Social.

No Regime Geral da Previdência Social, verifica-se que o problema da Previdência Urbana deriva basicamente do modelo meritocrático-contributivo que lhe deu origem, de modo que, embora parcialmente justo no esquema de financiamento, certamente é não redistributivo do ponto de vista do gasto, pois tal modelo tende sempre a sancionar a estrutura de distribuição existente. Já com relação à Previdência Rural, conquanto seja bastante redistributiva no gasto, é relativamente injusta no financiamento, posto valer-se da CETSS para financiar-se. Os trabalhadores urbanos formalizados, ainda que virtualmente menos pobres que os trabalhadores rurais, encontram-se também na base da pirâmide distributiva nacional e, portanto, não deveriam ser a fonte principal sobre a qual acaba recaindo o ônus da contribuição para o financiamento da Previdência Rural.

No caso das políticas de Proteção ao Trabalhador, tomando o seguro-desemprego como principal item de despesa da área, vê-se que carrega uma certa dose de injustiça distributiva na medida em que se destina exclusivamente a trabalhadores desempregados do setor formal da economia. No entanto, este é um programa financiado basicamente com recursos do FAT (PIS/Pasep), fundo patrimonial recolhido sobre o faturamento de empresas que não necessariamente têm, em seu corpo funcional, apenas trabalhadores formalizados.

3.2.2 Estrutura tributária e regressividade do financiamento social no Brasil: 1995-2002

Pelo exposto até aqui, conclui-se que os estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento próprio das políticas e programas governamentais da área social.

Esta conclusão resulta na sugestão de que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil resida nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo.

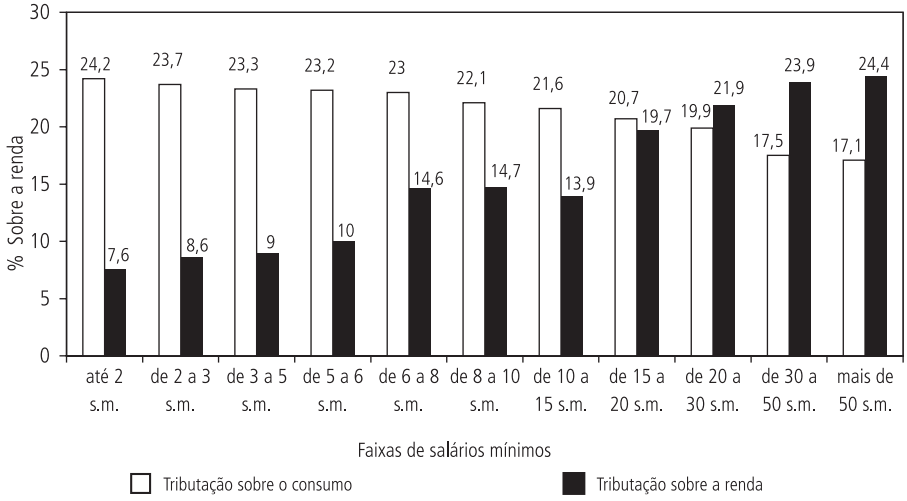
Como pode-se depreender do gráfico 3, há uma regressividade geral da estrutura tributária brasileira que tem, inclusive, aumentado no período recente. A tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; paralelamente, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. De acordo com a tabela 2, esta base de incidência representou, na média 1995-2002, 14,6% do PIB, contra tão-somente 5,4% da base tributária sobre a renda, a qual, a despeito do número reduzido de alíquotas frente à situação de desigualdade de rendimentos do país, é uma fonte tributária progressiva por excelência.

Vários autores argumentam que o potencial de arrecadação de tributos sobre a renda é reduzido no Brasil porque o nível de rendimentos gerais é muito baixo e a base de incidência do imposto de renda sobre pessoas físicas (IRPF) muito estreita.[33] Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase exclusivamente, com aspectos ligados à racionalização dos impostos sobre o consumo, ainda que isto não seja suficiente para reverter a regressividade desta forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante a utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.[34]

33. Sustentam este argumento, por exemplo, Rezende (2001) e Rocha (2002).

34. Uma defesa desta posição pode ser vista em Siqueira, Nogueira e Levy (2003).

GRÁFICO 3
Incidência da tributação direta e indireta sobre a renda
Brasil, 2002, em salários mínimos



Fonte: IBPT, IBGE – Pesquisa de Orçamentos Domiciliares (POF, 2002). Elaboração dos autores.

Ora, tanto o diagnóstico aqui colocado quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos: *i)* o quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil; *ii)* os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e também de empresas; *iii)* o potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e também sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira; *iv)* a regressividade intrínseca de qualquer base tributária centrada sobre o consumo de bens e serviços, especialmente aquela proveniente da grande desigualdade e heterogeneidade presentes na estrutura de consumo da sociedade brasileira; e *v)* o fato de que transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão-somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do país.

A regressividade dominante da estrutura tributária nacional também atinge parte não desprezível do financiamento social, já que Cofins, PIS/Pasep e CPMF são alguns dos principais tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços do país, tendo inclusive apresentado crescimento percentual sobre o PIB entre 1995 e 2002, conforme pode ser visto na tabela 2, a seguir.

TABELA 2
Distribuição da receita tributária por principais bases de incidência
Brasil: 1995 a 2002, em % do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 95/02
Total	**29,4**	**29,1**	**29,6**	**29,6**	**31,7**	**32,7**	**34,1**	**35,6**	**31,5**	**21,2**
Comércio Exterior	**0,8**	**0,5**	**0,6**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,6**	**0,7**	**-22,9**
	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	-22,9
Bens e Serviços	**13,7**	**13,2**	**13,4**	**13,0**	**14,8**	**15,8**	**16,3**	**16,2**	**14,6**	**18,3**
ICMS	7,3	7,3	6,9	6,7	7,1	7,6	7,7	7,8	7,3	7,0
IPI	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,7	-33,9
Cofins	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/Pasep	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,8
IPMF/CPMF	0,0	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-
IOF	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	-40,5
ISS	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	7,2
Patrimônio	**0,8**	**0,9**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**0,9**	**25,3**
IPTU	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	13,0
IPVA	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	40,9
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-19,5
Renda	**5,7**	**4,8**	**4,6**	**5,2**	**5,4**	**5,2**	**5,6**	**6,5**	**5,4**	**14,9**
IR	4,8	4,0	3,8	4,5	4,7	4,4	4,9	5,6	4,6	17,4
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6
Folha Salarial	**6,7**	**7,0**	**6,9**	**7,2**	**7,2**	**7,0**	**7,3**	**7,2**	**7,1**	**8,0**
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9
FGTS	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7	10,0
Contrib. serv. público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Demais [1]	**1,7**	**2,7**	**3,2**	**2,5**	**2,5**	**2,9**	**3,2**	**4,1**	**2,9**	**141,2**

Fonte: Afonso e Araújo (2004). Elaboração dos autores.
Nota: [1]A linha Demais inclui, além de tributos não classificáveis em um dos grupamentos considerados, alguns que, embora claramente classificáveis, são de pequena importância na arrecadação total, como, por exemplo, o imposto de exportação.

Juntas, estas três contribuições sociais representaram algo como 35% de todos os recursos coletados em nome das finanças sociais, que somaram entre 11,3% e 15,1% do PIB no período, como pode ser visto na tabela 3.[35] A aqui chamada Carga Tributária Social Federal – cuja explicação completa acerca dos procedimentos metodológicos utilizados encontram-se no Anexo 3 deste capítulo – seria também formada, *grosso modo*, pela vinculação orçamentária para a Educação, as receitas de impostos vinculados às demais áreas sociais, a CSLL,

35. Segundo Afonso e Araújo, "o aumento obtido entre 1988 e 2002 na arrecadação do PIS, Cofins e CPMF foi de 5,1 pontos percentuais do PIB. Para a União obter do IPI o mesmo montante de recursos para livre aplicação (ou seja, fora vinculações constitucionais de receita), aquele imposto federal teria que aumentar em mais de 10 pontos percentuais do PIB – isto é, a carga de IPI realizada em 1988 teria que ser multiplicada por aproximadamente 5,5 vezes. Isto teria sido impossível, dentre outros fatores, porque a base de incidência do IPI constitui-se apenas do valor adicionado na fabricação de produtos industrializados, e suas alíquotas já eram elevadas" (Afonso e Araújo, 2003, p. 10).

Livro Questao Social.indb 350 1/6/2009 14:31:57

a CETSS (Contribuição para a Previdência Social) e o FGTS. Estas duas últimas fontes de financiamento social compõem a base de arrecadação sobre a folha de salários da economia, tendo sido historicamente a principal base de incidência para o financiamento social federal no Brasil: 5,8% sobre o PIB na média do período 1995-2002, contra 5,4% do PIB na soma dos tributos incidentes sobre o faturamento (Cofins e PIS/Pasep), lucro (CSLL) e transações financeiras (CPMF). Por fim, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz do patrimônio como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais que 1% do PIB foi arrecadado no período em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

TABELA 3
Carga tributária social federal e gasto social federal tributário
Brasil: 1995 a 2002, em % do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 95/02
Carga Tributária Social Federal [1]	**11,3**	**11,0**	**12,4**	**12,7**	**13,9**	**14,0**	**15,6**	**15,1**	**13,3**	**33,6**
Cofins	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/Pasep (descontado de repasse ao BNDES)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,8
IPMF/CPMF	0,0	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6
Subtotal s/ faturamento, lucro e transferências financeiras	**4,0**	**3,6**	**4,3**	**4,1**	**5,4**	**6,3**	**6,6**	**6,8**	**5,1**	**72,6**
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9
Contrib. serv. público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
FGTS (efetivamente convertido em GSF)	0,1	0,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	100,0
Subtotal sobre folha salarial	**5,3**	**5,7**	**6,2**	**6,1**	**5,8**	**5,7**	**5,8**	**5,8**	**5,8**	**9,2**
Impostos destinados ao GSF:										
Vinculação para MDE - Educação	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	-9,3
Outras áreas sociais	1,1	1,0	1,2	1,8	1,9	1,4	2,4	1,7	1,6	51,5
Subtotal de impostos	**2,0**	**1,7**	**1,9**	**2,6**	**2,7**	**2,1**	**3,2**	**2,5**	**2,3**	**25,2**
Gasto Social Federal Tributário [2]	**10,9**	**10,7**	**11,2**	**11,8**	**12,3**	**12,1**	**12,8**	**13,2**	**11,9**	**21,6**

Fonte: Afonso e Araújo (2004). Elaboração dos autores.

Notas: [1]Carga Tributária Social Federal – é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Agrupam-se sob uma mesma rubrica os tributos que existem em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Cabe também advertir que a Carga Tributária Social não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS e os impostos que financiam os gastos sociais e parte dos gastos com Educação. Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados na construção da CTSF, ver Anexo 3 deste capítulo.

[2]Gasto Social Federal Tributário – Inclui apenas aqueles gastos efetuados com recursos de impostos e contribuições sociais e econômicas.

Com isso, pretende-se chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas – e, portanto, dos gastos – sociais só pode ter efeito redistributivo satisfatório se atrelado a uma estrutura tributária (lado da arrecada-

ção) condizente com princípios do tipo rawlsianos de justiça distributiva.[36] No caso concreto em análise, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda.

Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo pelo qual uma sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.[37]

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público *vis-à-vis* a complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas

36. Sucintamente, o princípio rawlsiano de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; e ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades. Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualita rismo ativo que, portanto, referendaria atitudes e intervenções públicas contra as desigualdades sistêmicas. Enquanto o critério de justiça liberal-paretiano sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o critério de justiça liberal-rawlsiano sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique o desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor – mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada. Ver Rawls (2002).

37. Historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do Plano de Ação Econômica do Governo – Paeg (1964-1967) – praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda (IR, âmbito federal), produção (IPI, âmbito federal), circulação de mercadorias (ICM, âmbito estadual) e serviços (ISS, âmbito municipal). Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com um certo atraso inevitável, encontramo-nos uma vez mais em uma situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital.

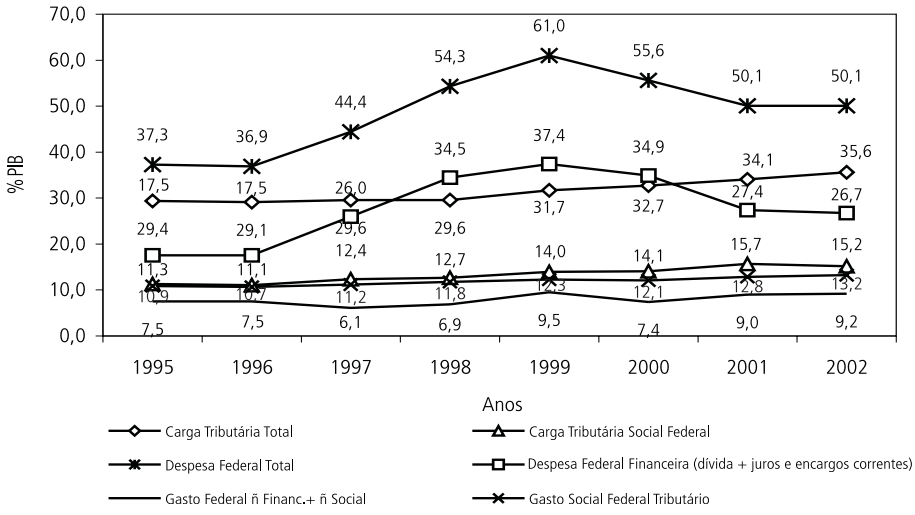
Livro Questao Social.indb 352 1/6/2009 14:31:57

atuais do nosso sistema tributário, portanto, está ligada a uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica em sua conformação geral, tal como visto no gráfico 3 e nas tabelas 2 e 3.

3.2.3 Padrão fiscal-financeiro do gasto público federal no Brasil: 1995-2002

Uma forma de entender o conteúdo das afirmações anteriores é observar a evolução da carga tributária e do gasto público, destacando alguns de seus componentes principais. Por meio do gráfico 4 é possível verificar a perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil atual, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como das classes trabalhadoras para as classes rentistas.[38]

GRÁFICO 4
Evolução da carga tributária e do gasto público no Brasil, 1995 a 2002, em % do PIB



Fonte: Afonso e Araújo (2004) para carga tributária e Disoc/Ipea para gasto público. Elaboração dos autores.

38. Tal fenômeno, aliás observável também em âmbito mundial, pode ser visto de pelo menos duas maneiras para o caso brasileiro. De um lado, a estrutura vigente de arrecadação distorce ainda mais a disputa já desigual entre capitais produtivos e financeiros por aplicações rentáveis, pois ao onerar proporcionalmente mais os primeiros frente aos últimos, ajuda a tornar a eficiência marginal do capital produtivo ainda menor que a eficiência marginal do capital financeiro, tudo o mais constante. De outro, ao mesmo tempo em que cresce a carga tributária brasileira em relação ao PIB, crescem bem menos que proporcionalmente os aportes fiscais, seja para o gasto social, seja para investimentos diretos.

A observação relevante diz respeito ao ritmo de crescimento de algumas das grandezas consideradas no gráfico. Apesar da elevação da carga tributária total, vê-se que o gasto social federal se manteve num patamar relativamente constrangido entre 1995 e 2002. O aumento da carga tributária total pode ser explicado, em sua maior parte, pelo aumento mais que proporcional da carga tributária social. Esta, por sua vez, esteve ancorada, sobretudo, numa maior participação das contribuições sociais. Por outro lado, nota-se claramente um movimento de forte expansão da despesa pública total sobre o PIB,[39] cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira. Ou seja, a diferença de comportamento entre o gasto social federal e a despesa federal total pode ser explicada pelo movimento da despesa federal financeira, numa situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro.

Particularmente importante para a compreensão geral deste argumento são as transferências que se têm observado do OSS para o OGU – e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 1988. Como pode ser visto no gráfico 5, há, durante todo o período 1995-2002, mas sobretudo a partir de 1999, uma situação na qual uma parte estimada anualmente entre 1% e 2% do PIB é arrecadada em nome da área social, mas a ela não repassada. Mediante o FSE/FEF/DRU (Desvinculação de Recursos da União), desonera-se 20% de recursos gerais do orçamento para "livre" uso por parte do governo federal, vale dizer, para a geração de superávit primário exigido pelo FMI e pagamento de parte dos juros da dívida pública.[40]

O descompasso entre a forma dominante de arrecadação tributária – baseada em tributos sobre o consumo, dentre os quais se destacam as contribuições sociais – e a utilização fiscal-financeira destes recursos pode também ser avaliado nas tabelas 4 e 5 a seguir.

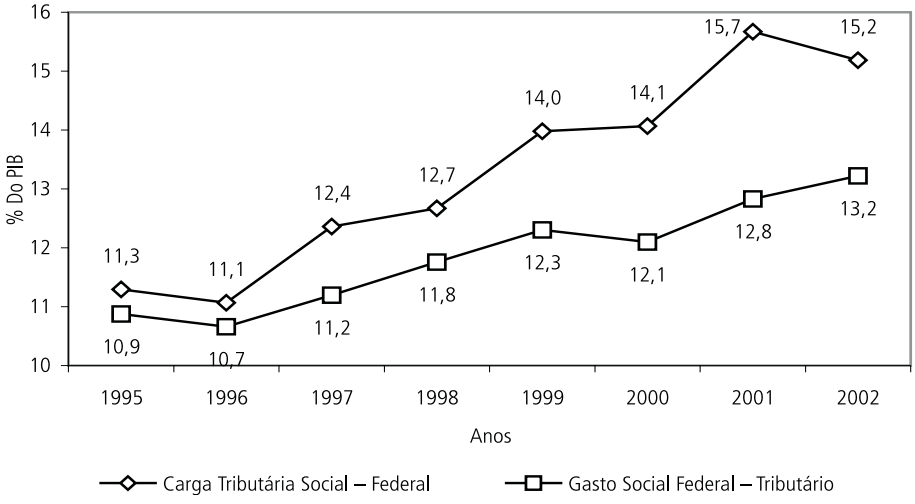
Na tabela 4, vemos que a variação de 21,6% da relação GSF_T/PIB, entre 1995 e 2002, é inferior tanto à variação de 33,6% da relação CTS_F/PIB como à variação de 26,4% da relação CTB_U/PIB. Estes números indicam que, embora o aumento de carga tributária da União tenha sido puxado preponderan-

39. Na Despesa Pública Total estão sendo computados a dívida total acumulada e os juros e encargos correntes de cada período.

40. Observe-se que " a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos da União, remete necessariamente ao parágrafo 5º do art. 165, que reza que a lei orçamentária compreenderá: I. o orçamento fiscal; (...) III. o orçamento da seguridade social. Desta forma, se o orçamento da Seguridade Social não for suficiente para o custeio de suas ações, caberá à sociedade o ônus de seu financiamento, por meio do orçamento fiscal." (Fraga, 2000, p. 10).

temente pelo aumento da carga tributária social, mais especificamente pelas contribuições sociais, uma parte menos que proporcional foi de fato convertida em aumento de gasto social em nível federal. A evolução da razão GSF_T / CTS_F (a/b) sugere que, entre 1995 e 2002, há um comportamento abertamente desfavorável ao GSF_T.

GRÁFICO 5
Carga Tributária Social Federal e Gsto Social Federal Tributário
Brasil: 1995 a 2002



Fonte: Disoc/Ipea.

TABELA 4
Comparações entre Gasto Social Federal e Carga Tibutária no Brasil: 1995 a 2002

Ano	União			Total das três esferas	(a/b)	(a/c)	(a/d)	Número índice 1995=100			
	GSF_f/PIB %	CTS_f/PIB %	CTB_u/PIB %	CTB/PIB %	GSF_f/CTS_f %	GSF/CTB_u %	GSF/CTB %				
	(a)	(b)	(c)	(d)				(a)	(b)	(c)	(d)
1995	10,9	11,3	20,8	29,4	96	52	37	100	100	100	100
1996	10,7	11,0	20,5	29,1	97	52	37	98	97	98	99
1997	11,2	12,4	21,2	29,6	90	53	38	103	110	102	101
1998	11,8	12,7	21,4	29,6	93	55	40	108	112	103	101
1999	12,3	13,9	23,1	31,7	89	53	39	113	123	111	108
2000	12,1	14,0	23,5	32,7	86	51	37	111	124	113	111
2001	12,8	15,6	24,9	34,1	82	52	38	118	138	120	116
2002	13,2	15,1	26,3	35,6	88	50	37	122	134	126	121
Indicadores											
Var. 95/02	21,6	33,6	26,4	21,2	- 9,0	-3,8	0,3	21,6	27,9	26,4	21,2
Média 95/02	11,9	13,3	22,7	31,5	90,1	52,3	37,7	9,1	11,7	9,2	7,1

Fontes: Afonso e Araújo (2004) para carga tributária; Castro et alli (2003) para gasto social; e IBGE para PIB. Elaboração dos autores.

Obs.: GSF_f: Gasto Social Federal – Tributário; CTS_F: Carga Tributária Social Federal; CTB_U: Carga Tributária Bruta da União; CTB: Carga Tributária Bruta; PIB: Produto Interno Bruto.

Na tabela 5, por sua vez, podemos constatar que uma parte não desprezível do aumento da carga tributária social entre 1995 e 2002, sobretudo entre 1999 e 2002, deve ter sido apropriada não pelo gasto social federal, como acabou de ser visto, mas possivelmente pelas formas financeiras do gasto público. Isto pode ser observado pelas informações comparadas das últimas colunas da tabela 5.

TABELA 5
Comparações entre Gasto Social Federal e demais dimensões do gasto público federal no Brasil: 1995 a 2002

Ano	Não-financeira[1]		Financeira[2]		Despesa efetiva[5]	PIB em R$ correntes	Comparações %					
	GSF[3]	Total	Juros e encargos[4]	Total			a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
	a	b	c	d	e = b + d	f						
1995	78.893	127.621	16.766	113.279	240.900	646.192	61,8	69,6	32,7	12,2	47,0	17,5
1996	92.429	150.717	19.511	136.442	287.159	778.887	61,3	67,7	32,2	11,9	47,5	17,5
1997	107.623	160.444	21.033	226.348	386.792	870.743	67,1	47,5	27,8	12,4	58,5	26,0
1998	118.743	181.717	30.812	315.115	496.832	914.188	65,3	37,7	23,9	13,0	63,4	34,5
1999	127.967	220.173	45.356	364.627	584.801	973.846	58,1	35,1	21,9	13,1	62,4	37,4
2000	146.972	227.967	38.835	384.510	612.477	1.101.255	64,5	38,2	24,0	13,3	62,8	34,9
2001	164.287	271.596	52.816	328.627	600.223	1.198.736	60,5	50,0	27,4	13,7	54,8	27,4
2002	190.477	314.875	55.261	360.053	674.928	1.346.028	60,5	52,9	28,2	14,2	53,3	26,7
	Var. 95/02						-2,1	24,0	-13,8	15,9	13,4	52,6
Média 95/02						62,4	49,9	27,3	13,0	56,2	27,8	

Fontes: Disoc/Ipea para GSF, CTB e SRF; IBGE para PIB. Elaboração dos autores.

Notas: [1]A diferença entre o total e o GSF corresponde ao gasto não-financeiro não-social, como custeio e investimentos.

[2]A diferença entre o total e os juros e encargos corresponde ao passivo financeiro acumulado, bem como às despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil.

[3]Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização.

[4]Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

[5]Eliminam-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação esta que caracteriza dupla contagem.

As três primeiras colunas mostram que o gasto social federal, no período 1995-2002, perdeu espaço frente a outras importantes dimensões do gasto público. Em especial, vale mencionar as perdas de -2,1% frente ao total da despesa não financeira do governo federal e de -13,8% frente à despesa total efetiva. A perda de -24% frente ao total da despesa financeira sugere, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária, que em 1999 significou uma perda de quase 50%, sobre o ano de 1995, do gasto social federal frente à despesa financeira total em mãos do governo.

Esta imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – se processa mediante uma mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, uma primazia dos interesses eco-

nômico-financeiros necessários à estabilização monetária e uma certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes – e sobretudo desiguais – no acesso e acúmulo de recursos estratégicos de poder. Não é por outra razão que se pode constatar nas três últimas colunas da tabela 5 um movimento bastante desigual de apropriação do gasto social federal e do gasto financeiro sobre o PIB. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995 e 2002, algo como 15,9%, o gasto financeiro cresceu 52,6% no mesmo período.[41] Com isso, o gasto social federal pesou sobre o PIB, na média do período, 13%, e o gasto financeiro, por sua vez, representou em média 27,8% do PIB. Mesmo sobre o total da despesa efetiva do governo federal, houve um crescimento da despesa financeira da ordem de 13,4% entre 1995 e 2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das finanças sociais levado a cabo neste capítulo demonstrou-se importante para estabelecer as relações da área social com o quadro de restrições macroeconômicas, bem como com a estrutura tributária vigente, de tal modo a se poder visualizar os alcances e limites dos gastos sociais. De posse do conjunto de informações e argumentos levantados até o momento, é possível agora sistematizar aqueles que parecem ser os principais problemas estruturais do financiamento social no Brasil. Não é demais recordar que tais problemas estão diretamente ligados ao quadro de restrições macroeconômicas, traçado na seção 2 do capítulo, bem como ao denominado, na seção 3, de estratégia social dos anos 1990 e à situação das finanças sociais em período recente.

De antemão, é preciso dizer que os ciclos macroeconômico e político importam e afetam o comportamento das finanças sociais. Pelo lado do financiamento social, viu-se que a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve diretamente atrelada à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar a sustentação do Plano Real fez com que optasse por expandir o peso das contribuições sociais (CPMF, Cofins, CSLL, PIS/Pasep, Contribuição à Previdência Social) na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios. Mas dado que a existência das contribuições sociais têm por trás vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo criasse formas

41. Ressalte-se que a diferença percentual das séries de gasto social sobre o PIB entre as tabelas 4 e 5 se deve ao fato de não terem sido utilizados conceitos idênticos de gasto social. Na tabela 4, utilizou-se o conceito de Gasto Social Federal Tributário (GSFT), enquanto na tabela 5 foi utilizado o conceito de Gasto Social Federal efetivo total. Para mais esclarecimentos, ver o Anexo 3 deste capítulo.

de desvinculação de parte destes recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e, mais recentemente, pela DRU. Assim, vista a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, estabelecendo um teto sobre capacidade de gastos sociais no período considerado.

Outro conjunto de constrangimentos às finanças sociais brasileiras está relacionado à estrutura tributária regressiva do país. Neste quesito, a discussão sobre a carga e a estrutura tributária é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade como um todo, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, tem-se a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais.

Com relação ao primeiro aspecto, observou-se que a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detêm os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática ao se evidenciar o fato de que fazem parte destes tributos a Cofins, o PIS/Pasep e a CPMF, todas contribuições sociais destinadas ao custeio de programas sociais, em grande medida, financiadas indiretamente por seus próprios beneficiários.

Embora não se possa acusar a tributação sobre a folha salarial de regressiva, a situação na qual os contribuintes destes programas financiam seus próprios benefícios também se repete neste caso.[42] Por fim, a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, são pouco aproveitadas para tanto, haja vista sua pequena expressão na carga tributária total.

Do que foi exposto, conclui-se que é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que o princípio do autofinanciamento da política social está nela enraizada. Uma forma de verificar isso é lembrar que praticamente dois terços de todo o gasto social estão vinculados a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários (CETSS). Ou seja, tendo em conta que o principal componente do GSF é repre-

42. Na verdade, no caso da Contribuição à Previdência Social, devido à existência de um teto de contribuição, há sim uma certa dose de regressividade, concentrada naquela parcela de contribuintes que recebem rendimentos acima do teto, os quais, na ausência deste, pagariam proporcionalmente mais sobre os seus rendimentos efetivos.

sentado pelo gasto previdenciário, tem-se que sua maior parte está financiada pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, por meio dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, fica evidente que as classes que vivem do trabalho – e dentre estas, as mais pobres – são as que, em verdade, financiam a maior parcela dos gastos sociais no Brasil.

Com relação ao segundo aspecto, isto é, a forma pela qual se efetua a despesa pública, verificou-se neste capítulo que a queda na relação Gasto Social Federal sobre Despesa Efetiva Total, e particularmente sobre Despesa Financeira Total, demonstra ter sofrido um deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas de gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras, fenômeno particularmente intenso no triênio 1998-2000, quando se concentra o auge da crise de sustentação do Plano Real.

Em suma, conforme argumentado na primeira parte do capítulo, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 representou constrangimentos à expansão do GSF. Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995-2002, cresceu bem menos que proporcionalmente ao crescimento observado em outras esferas do gasto público. Tal como demonstrado na segunda parte do capítulo, a mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não-financeira, sobretudo a de caráter social, e em favorecimento relativo da despesa financeira total, inclusive juros e encargos.

Assim, tudo o mais constante, a manter-se a função-objetivo primordial do governo federal no sentido de manter superávits primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida pública, e também transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas conseqüências se manifestam do ponto de vista da gestão social: *i)* as políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante da forma de financiamento social e do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira; e *ii)* os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar – depois da infra-estrutura social: saneamento e habitação – na nova fronteira do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das constantes propostas dos governantes de plantão acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da Previdência e da Assistência Social e da desvinculação que as contribuições sociais – aí incluídos os fundos patrimoniais FGTS e FAT – e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do GSF.

ANEXO 1

FATOS FISCAIS E FINANCEIROS MARCANTES (MAS NÃO EXCLUSIVOS) PARA EXPLICAR O PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE 1995 E 1998 NO BRASIL

a) Com a rápida desinflação a partir do segundo semestre de 1994, emergiram inconsistências reais entre as estruturas de gasto e de arrecadação do setor público estatal. No âmbito federal, o governo deu-se conta de que o novo pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988 desconcentrava recursos tributários para estados e municípios em proporção superior à descentralização de atribuições fiscais, o que gerava, no nível federal, necessidades imediatas de financiamento.[1]

b) Em 1995, o governo federal promoveu um aumento real do salário mínimo, cujos impactos fiscais se fizeram sentir em todos os níveis de governo, na medida em que a totalidade dos benefícios previdenciários (RGPS) e assistenciais (BPC/Loas), além da maior parte dos salários do funcionalismo de estados e municípios, estão vinculadas ao salário mínimo.[2]

c) Ainda em 1995, por ocasião da crise mexicana e das próprias dificuldades intrínsecas do sistema bancário nacional – que com a redução da inflação havia perdido uma de suas principais fontes de lucro –, o governo federal é levado a criar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), um programa de socorro financeiro ao sistema bancário nacional, que não só

1. Nesse período, o aumento dos gastos reais são explicados, em boa medida, pelo crescimento das despesas com pessoal, sobretudo os inativos, benefícios do RGPS (previdência rural inclusa) e BPC/Loas, além do aumento dos gastos de custeio e capital do governo federal. Embora já existentes desde pelo menos a Constituição de 1988, tais inconsistências eram acomodadas, num ambiente de alta inflação, pelo chamado efeito Patinkin: redução do déficit público real pelo adiamento do gasto nominal efetivo por parte do governo, de tal sorte a compensar o efeito Tanzi, que vem a ser a perda de receita real do governo, também em função da inflação, pela diferença de tempo que ocorre entre o fato gerador do tributo e a arrecadação efetiva. Ou seja, no caso brasileiro concreto, o efeito Patinkin era mais forte e favorável ao governo que o efeito Tanzi, pois enquanto as receitas públicas estavam de alguma maneira indexadas à inflação passada, os gastos se faziam, em termos nominais, defasados no tempo, o que evidentemente significava redução do gasto público real, um artifício contábil e monetário favorável à gestão de caixa do déficit público. A respeito, ver Rezende (2001).

2. Na conversão da URV em real, em julho de 1994, o salário mínimo foi fixado em R$ 64,79. Em setembro do mesmo ano, ele foi aumentado para R$ 70,00 e, em maio de 1995, elevado para R$ 100,00. Isso representou um aumento nominal de 43% e um aumento real também expressivo, já que a inflação estava em queda acentuada no período. Além disso, com a sobrevalorização cambial, o poder de compra do salário mínimo percebeu um incremento real, que logo se converteria em aumento de consumo para as classes "indexadas" ao mínimo.

custaria algo como 10% do PIB de gastos públicos diretos e indiretos, como ainda provocaria uma grande onda de desnacionalização e concentração econômica no setor.[3]

d) No âmbito dos estados, a perda de receitas provenientes, em grande medida, da guerra fiscal em curso, bem como do resgate contábil de passivos orçamentários ocultos (os chamados "esqueletos" fiscais), fez o governo central conduzir uma intensa negociação das dívidas consolidadas, culminando, por um lado, com a federalização de parte dessas dívidas e o alongamento dos prazos e barateamento dos custos da parte ainda em poder dos governos estaduais. Por outro lado, culminou também com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando impor sanções críveis ao excesso de gastos de estados e municípios na condução de seus respectivos orçamentos.

e) Ainda no âmbito dos estados, há que se mencionar o custo incorrido pelo governo federal, decorrente da federalização de alguns bancos estaduais antes de suas respectivas privatizações. Tal medida também fazia parte das negociações que visavam, por um lado, à absorção, pelo governo federal, de parte das dívidas estaduais concentradas em seus respectivos bancos e, por outro, à transferência patrimonial, via privatização daqueles bancos, a fim de impedir o financiamento perdulário e inflacionário dos estados.

f) Diante das sucessivas crises internacionais ao longo do período 1995-1998, e do seu reflexo negativo sobre os passivos das empresas endividadas em moeda estrangeira, o governo federal estatiza parte dessa dívida externa privada, mediante a emissão de títulos públicos contendo cláusulas contra o risco cambial das empresas.

g) Ainda durante o período 1995-1998, também para se precaver contra possíveis crises externas, o governo federal promove o fortalecimento das reservas cambiais em poder do Bacen, por meio de compra de dólares com dinheiro arrecadado via emissão de títulos a juros elevados.

3. "O surgimento de níveis de inadimplência muito acima da média histórica atingiu em cheio o sistema bancário, já fragilizado pela perda das receitas inflacionárias. A crise bancária de 1995 quebrou três grandes bancos, além de vários outros de menor porte, abrindo caminho para uma expressiva desnacionalização do setor. Um programa especial destinado a absorver a parte ruim dos ativos bancários para que a parte boa pudesse ser passada a uma outra instituição (de preferência estrangeira), o PROER, segundo o FMI, custou 4% do PIB em custos diretos ou 10% incluindo custos indiretos" (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 392). As conseqüências em termos de custo (taxa de juros de empréstimo + spread bancário) e quantidade de crédito (volume de crédito disponível) para a população em geral, capital de giro e para empresas com novos projetos de investimento ainda estão por ser devidamente estudadas.

h) Já antes do término do primeiro mandato de FHC, há uma antecipação em massa de aposentadorias de funcionários públicos reticentes com as mudanças a serem aprovadas pela reforma da Previdência de 1998.

i) Ao final de 1998, não é possível ignorar o custo de cerca de 6,5% do PIB, ou quase US$ 50 bilhões em reservas cambiais perdidas entre a moratória russa e dezembro do mesmo ano, no esforço governamental destinado a transferir para depois da reeleição presidencial de outubro a mudança do já então condenado regime cambial brasileiro.[4]

j) Além do custo devido à reeleição presidencial de FHC, há também que considerar o custo propriamente dito da desvalorização cambial, em janeiro de 1999, que envolveria uma outra soma não desprezível de recursos públicos federais.[5]

4. "Nesse processo, o Brasil perderia nada menos do que US$ 25 bilhões em reservas, dos quais US$ 20 bilhões somente no mês de setembro de 1998. ... Nos dois meses seguintes à vigência do acordo com o FMI (de US$ 41,5 bilhões, sendo US$ 9 bilhões para uso imediato), a fuga de capitais atingiu US$ 15 bilhões. Dessa forma, um total como US$ 45 bilhões – ou US$ 50 bilhões se considerarmos o pico das reservas cambiais em abril de 1998 – foi o valor que, em termos líquidos, deixou o país ante a iminente queda do Real" (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 397).

5. "Considerando o valor médio de R$ 1,18 por dólar no período de remessa e uma cotação, em 1999, após a desvalorização de R$ 1,80, o subsídio para quem remeteu dólares para fora do país foi de 52% para cada dólar remetido, R$ 26 bilhões em montante global ou quase 3,5% de tudo o que foi produzido durante todo o ano de 1998 na economia" (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 398).

ANEXO 2

QUADRO-RESUMO DAS BASES TRIBUTÁRIAS PARA O FINANCIAMENTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL

Vinculações	Contribuinte	Base de cálculo/ incidência	Alíquota	Destinação
Educação	População em geral	Receitas de impostos arrecadados e as provenientes de transferências de outros entes federados.	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida e provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Contribuições sociais públicas	**Contribuinte**	**Base de cálculo/ incidência**	**Alíquota**	**Destinação**
Contribuições de empresas e trabalhadores para a Seguridade Social	Empresas em geral	Total da remuneração paga a todos que prestam serviços à empresa.	20% sobre a folha de salários com adicionais de 1% a 3% para acidentes de trabalho.	Previdência Social
	Instituições financeiras	Total da remuneração paga a todos que prestam serviços à empresa.	20% sobre a folha de salários, mantido o adicional de 2,5%.	
	Empregados	Salário de contribuição	Alíquota de até 11% em função do salário de contribuição.	
	Autônomos	Escala de salário-base	20% sobre salário.	
	Empregadores	Escala de salário-base	20% de acordo com a escala de salário base.	
	Produtores rurais em regime de economia familiar.	Receita bruta da comercialização da produção	2% da receita bruta da produção mais adicional de 0,1% para cobertura de acidentes de trabalho e 0,1% para o Senar.	
	Produtores rurais (pessoa física)	Receita bruta da comercialização da produção	2% da receita bruta da produção mais adicional de 0,1% para cobertura de acidentes de trabalho e 0,1% para o Senar.	
Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos servidores públicos civis	Servidores da União regidos pela Lei nº 1.711/52 e pelo Decreto-Lei nº 5.452/43.	Sobre a remuneração mensal paga aos servidores civis ativos e sobre faixas salariais para os inativos até teto estabelecido.	11%	Plano de seguridade social do servidor

(continua)

Contribuições sociais públicas	Contribuinte	Base de cálculo/ incidência	Alíquota	Destinação
Contribuições rurais	Todas as empresas, urbanas e agroindústrias	Remuneração paga ou creditada aos empregados e avulsos que prestem serviços às empresas de atividade rural ou empresas em geral que contribuam para a Previdência Social.	2,5% de contribuição paga pelas empresas que desempenham atividades rurais; e 0,2% para as empresas em geral.	Destinada ao financiamento de serviços sociais no meio rural e em programas de aprendizado e aperfeiçoamento das técnicas agrícolas.
FGTS	Empregadores urbanos e rurais	Total da remuneração paga no mês anterior a cada trabalhador, excluídos os eventuais autônomos e os servidores públicos civis e militares.	8%	Parte dos recursos é utilizada para cobrir saques das contas individuais. O restante destina-se aos programas de habitação, saneamento e infra-estrutura.
PIS/Pasep	A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedades cooperativas, fundações públicas e privadas, demais pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda.	Faturamento mensal, assim entendido o total das receitas auferidas pela pessoa jurídica. O valor da folha mensal de salários pagos por templos de qualquer culto, partidos políticos, instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos e outras instituições.	1% das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital da União, estados, Distrito Federal e municípios. 0,65% das receitas orçamentárias, inclusas as transferências correntes e de capital das autarquias e entidades de fiscalização do exercício de profissões liberais. 0,65% da receita operacional bruta e das transferências correntes e de capital das empresas públicas e sociedades de economia mista. 1% sobre o total da folha de pagamento dos empregados das sociedades corporativas e fundações. 0,65% da receita operacional bruta das pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda.	Fundo da Amparo ao Trabalhador (FAT); programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Cofins	Empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias e/ou serviços. Sociedades seguradoras. Empresas definidas como pessoas jurídicas ou a elas equiparadas na legislação.	Faturamento ou receita bruta mensal	3%	Seguridade Social

(continua)

(continuação)

Contribuições sociais públicas	Contribuinte	Base de cálculo/ incidência	Alíquota	Destinação
CSSL	Pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda.	12% da receita bruta da venda de bens e serviços (até agosto de 2003). 12% da receita bruta nas atividades comerciais, industriais, serviços hospitalares e de transporte e 32% para prestação de serviços em geral, exceto a de serviços hospitalares e transporte; intermediação de negócios; administração, locação ou cessão de bens imóveis, móveis e direitos de qualquer natureza.	9%	Seguridade Social
CPMF	Os titulares de conta corrente, instituições financeiras	Lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósitos em consignação	8%	Seguridade Social
Contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos	Apostadores em concursos de sorteio de números, loterias, apostas no âmbito federal, estadual e municipal.	Total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com administração, dos concursos de prognósticos realizados pelos órgãos do poder público ou sociedades comerciais ou civis	5%	Seguridade Social
Salário-Educação	Empresas comerciais, industriais e agrícolas	Calculada sobre o valor da folha do salário de contribuição, no caso das empresas vinculadas à Previdência Social urbana, e sobre o valor comercial dos produtos agrícolas, no caso das empresas vinculadas à Previdência Social rural.	3%	Dois terços da arrecadação são destinados às secretarias de Educação das Unidades da Federação responsáveis pela arrecadação; um terço é destinado à União como receita vinculada ao FNDE.

(continua)

(continuação)

Contribuições sociais públicas	Contribuinte	Base de cálculo/ incidência	Alíquota	Destinação
Contribuição para o Ensino Aeroviário	Empresas privadas, públicas de economia mista e autarquias, federais, estaduais e municipais de transporte aéreo regular, não-regular, de táxi aéreo e de serviços aéreos especializados, de telecomunicações aeronáuticas, de implantação, administração, operação e exploração da infra-estrutura aeroportuária e de serviços auxiliares de fabricação, reparos e manutenção ou de representação de aeronaves, suas peças e acessórios e de equipamentos aeronáuticos	Total da remuneração paga aos empregados e avulsos das empresas do setor aeroviário.	2,5% da folha paga aos empregados e avulsos.	Fundo Aeroviário
Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Empresas de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de serviços portuários, de dragagem e de administração e de exploração de portos	Calculada sobre o salário de contribuição dos empregados e avulsos.	2,5%	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
Contribuições sociais públicas	**Contribuinte**	**Base de cálculo/ incidência**	**Alíquota**	**Destinação**
Contribuições Senai, Senac, Sesi, Sebrae, Senar	Ao Senai, Sesi e Sebrae quando a pessoa jurídica contribuinte for uma indústria. Ao Sesc, Senac e Sebrae no caso de empresa comercial. Empresas que exerçam atividades agroindustriais, agropecuárias, extrativistas vegetais e animais, no caso do Senar.	Sobre a folha de salários no caso das contribuições para Sesi, Senac, Senai e Sesc e adicional sobre a folha no caso da contribuição ao Sebrae. Empresas que exerçam atividades agroindustriais, agropecuárias, extrativistas vegetais e animais, no caso do Senar. No caso do Senar, sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados.	0,3 % devida ao Sesi, Senac, Senai e Sesc; 0,6% no caso do Sebrae e 2,5% no caso do Senar.	Os recursos são aplicados em programas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores do respectivo setor. No caso do Sebrae os recursos são aplicados em atividades de apoio a micro e pequenas empresas.
Contribuições de caráter econômico	**Contribuinte**	**Base de cálculo/ incidência**	**Alíquota**	**Destinação**
Salário-Educação	São contribuintes da Cide o produtor, o formulador e o importador, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos.	Quantidade comercializada do produto.	A Cide possui alíquotas específicas de acordo com o volume e o produto comercializado.	Financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e de programas de infra-estrutura de transportes.

Fonte: Receita Federal. Elaboração dos autores.

ANEXO 3

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA CONSTRUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SOCIAL FEDERAL (CTBF) E DO GASTO SOCIAL FEDERAL TRIBUTÁRIO (GFST)

Para compreensão e análise da dinâmica das finanças sociais, é importante conhecer o que está ocorrendo com a relação entre o que é arrecadado junto à sociedade em nome da implementação de políticas voltadas ao atendimento de necessidades sociais da população e aquilo que é efetivamente gasto nessas políticas.

Para verificação dessa dinâmica, é necessário estudar como se está processando o fluxo de recursos (entradas; financiamento e saídas; gastos) para a área social. De forma geral, isso pode ser realizado comparando-se o montante do Gasto Social Federal (GSF) com o montante da Carga Tributária Bruta Federal (CTB_F). No entanto, como não são grandezas totalmente coincidentes em seus conteúdos, optou-se aqui por algumas transformações tanto no indicador do GSF quanto no da CTB_F, visando compatibilizar metodologicamente ambas as grandezas para fins de comparação.

No caso do GSF, fez-se necessário eliminar todos os gastos sociais efetuados com fontes não tributárias ($GSF_{não\text{-}T}$), tais como: operações de crédito, recursos diretamente arrecadados etc. Após essa transformação, o que se tem é precisamente o Gasto Social Federal Tributário (GSF_T), que pode ser escrito como: $GSF_T = GSF - GSF_{não\text{-}T}$

Pelo lado da arrecadação, criou-se a noção de Carga Tributária Social Federal (CTS_F), que é uma categoria não existente nas Contas Nacionais. Foram agrupados sob uma mesma rubrica os tributos existentes em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Nesse sentido, foram incluídas na CTS_F apenas as arrecadações tributárias provenientes das contribuições sociais e dos impostos dirigidos – constitucionalmente ou não – à área social. Dessa forma, temos que: $CTS_F = CTF_{Contribuições\ Sociais} + CTF_{impostos}$ onde: $CTF_{Contribuições\ Sociais} = £CTF_{Contribuições\ Sociais\ seguridade} + £CTF_{Outras\ ontribuições\ Sociais}$

Ainda em relação à CTS_F, foi necessário reduzi-la para captar apenas aquela parte que se destina ao fluxo corrente (anual) de gastos sociais. No caso das contribuições sociais, deduziu-se do PIS/Pasep (FAT), já descontada a DRU, aquela parcela destinada ao BNDES. Do total arrecadado com o FGTS, por sua vez, foi incluída apenas a parcela relativa aos gastos efetivamente efetuados pelo governo federal nas políticas de habitação e saneamento.

Para os recursos provenientes de impostos, foram considerados dois tipos: *i)* aqueles vinculados diretamente à área social, como é o caso dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) previsto na Constituição Federal; e *ii)* aquela parcela de impostos que financia parte das políticas sociais, mas que não está prevista em termos de vinculação legal. Assim sendo, temos que: $CTF_{impostos} = CTF_{MDE} + ß*£CTF_{impostos}$

A segunda parte da última equação diz respeito a receitas gerais do Orçamento Federal que, embora não possuam vinculação explícita com a área social, financiam "voluntariamente" parte de seus gastos correntes. Adotou-se, para efeito deste trabalho, aquela parcela de impostos da União que anualmente se converte em Gasto Social Federal realizado e que não foi imputada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ou seja: $ß*£CTF_{impostos} @ GSF_{impostos} - GSF_{MDE}$

Cabe, por fim, advertir que a Carga Tributária Social Federal não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS, os impostos que financiam gastos sociais e parte dos gastos com Educação.

Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. Contribuições sociais, mas antieconômicas. Rio de Janeiro, 2003 (mimeo).

_____. **A carga tributária brasileira**: evolução histórica e principais características. Rio de Janeiro, 2004 (mimeo).

AFFONSO, R.; BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995a.

AFFONSO, R.; BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap/Ed. Unesp, 1995b.

_____. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

BAER, M. **O rumo perdido**: crise fiscal e financeira do estado brasileiro. São Paulo: Paz & Terra, 1993.

BELLUZZO, L. G.; BATISTA Jr. P. N. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. São Paulo: Paz & Terra, 1992.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. A questão da dolarização. *In*: BELLUZZO, L. G.; BATISTA Jr. P. N. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. São Paulo: Paz & Terra, 1992a.

_____. A crise da dívida e suas conseqüências sobre a economia brasileira. *In*: BELLUZZO, L. G.; BATISTA Jr. P. N. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. São Paulo: Paz & Terra, 1992b.

_____. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIASOTO Jr. Limites e sustentabilidade da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, n. 1. Campinas: IE/Unicamp/Cecon, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 2000.

CARDIM DE CARVALHO, F. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. *In*: BELLUZZO, L. G.; BATISTA Jr. P. N. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**.. São Paulo: Paz & Terra, 1992.

CARNEIRO. R. A economia brasileira no período 1975/1989. **Economia e Sociedade**, n. 2. Campinas: IE/Unicamp,1993.

_____. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/IE/Unicamp, 2002.

CARVALHO, C. E. Finanças públicas e estabilização no plano real: uma reinterpretação. São Paulo, 2001 (mimeo).

CASTRO, J. A. *et al*. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 988).

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. **Economia e Sociedade**, n. 17. Campinas: IE/Unicamp, 2001.

DAIN, S.; SOARES, L. T. Reforma do estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. *In*: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

DRAIBE, S. **Social policy in a development context**: the case of Brazil. Santiago de Chile: UNRISD, 2003.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/1998. **Economia e Sociedade**, n. 13. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

FARIA, V. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. **División de Desarrollo Social**. Santiago de Chile: Cepal, 2003.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FRAGA, E. **A DRU e as receitas sociais vinculadas**. Brasília, 2000 (mimeo).

GIAMBIAGI, F. **Do déficit de metas às metas de déficit**: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Texto para discussão, n. 93).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (Iedi). Crescimento, câmbio e juros. **Carta Iedi**, n. 84. São Paulo: Iedi, 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (Mpas). A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**, v. 1. Brasília: MPAS, 1989.

_____. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. **Financiamento das políticas sociais no Brasil,** v. 2. Brasília: MPAS, 1989.

_____. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. **Avaliação das políticas sociais brasileiras**, v. 3. Brasília: MPAS, 1989.

OLIVEIRA, F. A. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil**: 1964-1984. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **Crise e reforma do sistema tributário brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. A **Guerra fiscal no Brasil**. São Paulo/Brasília: Fundap/Ipea, 2000.

RAWLS, J. La **Justicia como Equidad**: una reformulación. Barcelona: Paidós, 2002 (original em inglês de 2001).

REGO, J. M. **Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado**. São Paulo: Paz & Terra, 1986.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira**: desafios e impasses. Brasília, 2001 (mimeo).

ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1. Rio de Janeiro, 2002.

SIQUEIRA, R. B., NOGUEIRA, J. R.; LEVY, H. Política tributária e política social no Brasil: impacto sobre a distribuição de renda entre os domicílios. *In*: BENECKE, D.; NASCIMENTO, R. (Orgs.). **Política social preventiva**: desafio para o Brasil. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. *In*: REGO, J. M. **Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado**. São Paulo: Paz & Terra, 1986.

Livro Questao Social.indb 372 1/6/2009 14:32:01

CAPÍTULO 8

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS

Frederico Barbosa da Silva
Luciana Jaccoud
Nathalie Beghin

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferam outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980.

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais. Para efeitos deste trabalho, a participação social no campo das políticas sociais será analisada a partir de duas dimensões, ambas definidas pela Constituição de 1988. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas, e se institucionaliza em nível federal nos conselhos[1] nacionais das políticas sociais.

1. Faz-se mister destacar que existem diversos outros mecanismos que buscam promover a participação social nestes espaços das políticas sociais, tais como conferências, fóruns, câmaras, comissões e ouvidorias. A análise destes instrumentos será objeto de pesquisas futuras da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

A segunda se refere à participação na execução destas políticas. Neste âmbito será focalizada, a partir do enfoque da participação social, a organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo abordar o processo de participação da sociedade no âmbito das políticas sociais no que tange à formulação, gestão, implementação e controle das políticas sociais, apontando características, potencialidades e tensões.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte delimita a participação como objeto de análise e descreve o processo de redesenho do Estado que se desenrolou no período pós-1988, visando à presença da sociedade em face das políticas sociais. Na terceira seção, aborda-se a dimensão da participação no processo decisório das políticas sociais. Identificam-se os conselhos em áreas selecionadas de políticas sociais e discute-se o papel dos espaços participativos na orientação e controle daquelas políticas. Busca-se, ainda, conceituar esta forma de participação, identificar os instrumentos que permitem sua realização, apresentar uma tipologia de suas formas de operacionalização e problematizar alguns tópicos. Na seqüência, na seção 4, adota-se procedimento semelhante em relação à dimensão da participação na execução das ações pela via da institucionalização de parcerias entre o governo federal e as instituições sem fins lucrativos. Procura-se ainda realizar um cotejo entre o exercício das distintas formas de participação e o efetivo alcance de seus objetivos originais. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas algumas questões para serem abordadas em pesquisas posteriores.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E GESTÃO

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais. Com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte. A garantia de direitos sociais

nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho foi acompanhada da consolidação de uma nova institucionalidade objetivando assegurar a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais.

Três enunciados sintetizam os sentidos que passa a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;

b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da eqüidade nas políticas públicas; e

c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz a respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais. A consolidação desta participação, na última década, efetuou-se principalmente por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. A constituição de conselhos e parcerias no interior destas políticas responde a impulsos diversos que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. As parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, eqüidade ou eficiência. Estes impulsos, entretanto, longe de convergirem em torno de princípios comuns, tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas – tensões que se desenvolvem no interior de cada um destes espaços de participação – quanto externas – tensões que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias.

No primeiro caso, a demanda de democratização implicou a reafirmação da idéia da democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Executivo, como também a ampliação desses espaços decisórios. A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduzindo o hiato entre aqueles que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida. A demanda pela participação social nos processos decisórios das políticas sociais

consolidou-se, na Constituição, por meio da determinação da gestão democrática e participativa, e institucionalizou-se na esfera federal com a criação de conselhos nacionais. Estes colegiados, criados ou reorganizados durante a década de 1990, foram integrados por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal, de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses, concertação e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão.

Buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais. Mas no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses.[2]

A participação da sociedade na execução das políticas sociais também sofreu uma grande alteração a partir dos anos 1980. Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominada pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) passam a atuar na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos, visando dotar comunidades e grupos sociais de protagonismo social em um Estado autoritário e numa realidade social marcada pela exclusão, discriminação e pobreza. Estas experiências estavam fortemente associadas às "práticas de deliberação participativas" que, como afirma Paoli, "no Brasil estiveram desde seu início ligadas à visibilidade política dos 'novos movimentos sociais' e à redefinição das práticas do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980", e que buscavam ampliar a participação popular "nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas sociais".[3]

Já no contexto democrático, em especial durante os anos 1990, o campo da participação social na execução de políticas sociais foi reforçado a partir de um registro diverso de questões, cuja referência se deu em torno da chamada

2. Sobre os conselhos como ator e como arena, ver Theodoro (2000).

3. Paoli (2002, p. 404).

"crise do Estado". Identificada em várias dimensões – redução, entre outros, da capacidade estatal de intervenção na economia, de formulação e implementação de políticas públicas, assim como redução da legitimidade do Estado, fruto da perda de vigor dos aparatos de representação política –, a "crise do Estado" fortaleceu um projeto de reforma do Estado que pleiteava uma outra forma de ação pública assentada na transferência para a sociedade da execução de um conjunto de ações sociais. Ancorada na idéia da gestão eficaz dos recursos sociais, sejam eles públicos ou privados, esta vertente passou a se constituir num projeto alternativo no qual se defende uma intervenção estatal limitada no espaço da proteção social.

Dessa forma, a partir de diferentes experiências político-sociais e modalidades de atuação, parece ter-se estabelecido, durante as décadas de 1980 e 1990, um amplo consenso quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. Este aparente consenso, entretanto, obscurece os termos de um debate ainda marcado por ambigüidades assim como por várias tensões que pautam, inclusive, as práticas de participação social. Por trás destas dificuldades estão leituras diferenciadas sobre os princípios de referência da regulação social, que se refletem em propostas não menos diferenciadas sobre *i)* a atuação da sociedade civil, *ii)* o perfil do Estado e *iii)* as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas.

Quanto ao primeiro ponto, a valorização da participação social enquanto presença democrática dos cidadãos no processo de formulação e nas instâncias de decisão e de execução das políticas públicas tem sido enfatizada tanto por aqueles que sustentam uma visão conflituosa da sociedade civil como pelos que afirmam seu caráter cooperativo, com conseqüências práticas muito diversas, em um ou outro caso. Nos anos 1980, no contexto da democratização, foi em torno do reconhecimento dos conflitos distributivos e da necessidade de seu processamento político que impôs-se a defesa da participação social nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e mesmo na sua execução. É neste cenário que o processo de fortalecimento da presença dos setores populares e dos movimentos sociais ocorrido no debate e na deliberação das políticas sociais pretendia aumentar o espaço político da discussão sobre o quadro de desigualdade existente e a demanda por ampliação de cidadania.

Porém, em especial na década de 1990, foi se fortalecendo um projeto de participação social ancorado menos na politização das demandas sociais e na ampliação de sua presença no espaço público de deliberação e mais no "ativismo civil voltado para a solidariedade social".[4] O projeto afirmou-se na proposta

4. Paoli (2002).

de reforma gerencial das políticas sociais implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Como já identificou Nogueira (2004), neste horizonte, "participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações".[5] A participação social nas políticas públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada.

No tocante à atuação do Estado, de cada uma dessas leituras também decorrem visões específicas. Enquanto mecanismo de ampliação da visibilidade das demandas sociais e exercício democrático, a participação social implica uma dupla expectativa de fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado. De um lado, a participação em si mesma ocorre num espaço crescentemente politizado, onde a disputa *pelo* Estado e pela hegemonia se faz presente em permanência, ao mesmo tempo em que se exerce o esforço da concertação e da construção da mediação e da composição dos interesses sociais, autonomizados e mesmo antagonizados. De outro lado, a ampliação das demandas em prol de maior eqüidade e igualdade pressupõe uma ampliação da capacidade de intervenção do Estado, seja no que diz respeito ao planejamento, à coordenação, à gestão ou à implementação de políticas públicas, seja quanto à sua capacidade de interferir nos conflitos sociais. E justamente esta capacidade é negada pela segunda leitura. Segundo esta interpretação, o Estado social deveria ser pequeno e complementado pelas iniciativas oriundas da própria sociedade, mais qualificadas em termos de racionalidade técnica e eficácia econômica.

Quanto ao último ponto destacado, qual seja, a defesa da participação social como instrumento de gestão das políticas públicas, cabe registrar que a participação dos cidadãos e das organizações civis foi largamente interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Mas também aqui as divergências se impõem. De um lado, a solução apontada é a de fortalecimento da própria sociedade na prestação de serviços e bens públicos de natureza social com base numa ampla visão negativa da ação e da regulação estatal. De outro lado, o esforço se dirige para a ampliação do processamento democrático e participativo nas diversas etapas de construção das políticas sociais, bem como

5. Nogueira (2004, p. 57).

da presença da sociedade civil no espaço público. Nesta perspectiva, o fortalecimento dos movimentos e organizações populares, das demandas sociais e das iniciativas autônomas da sociedade não estão em contradição com uma ampliação da ação do Estado. Ao contrário, como também já identificou Nogueira, a construção de uma sociedade menos desigual passa pelo fortalecimento do Estado "como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social".[6]

Vê-se, pois, que por trás do aparente consenso em torno da relevância da participação social, existem divergências de concepções sobre suas virtualidades e dificuldades e, em especial, sobre sua capacidade de somar-se ao Estado em busca de uma maior justiça social. São muitos os discursos e os projetos em torno da participação social. Distintas experiências têm sido desenvolvidas sob este título e precisam ser melhor conhecidas. Em que pese o fato de várias das questões aqui levantadas só poderem ser corretamente respondidas a partir de investigações específicas, os pontos destacados serão resgatados nas seções seguintes, que se dedicarão a analisar a experiência dos conselhos nacionais e das parcerias no âmbito das políticas sociais.

3 CONSELHOS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ORIENTAÇÃO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A partir de 1988, a construção ou reconstrução dos conselhos nacionais de políticas sociais baseou-se nas críticas ao padrão de relação predominante entre Estado e sociedade no Brasil, que seria marcado pela falta de democratização do processo decisório e à ineficiência da máquina pública. Assim, tais espaços seriam antídotos aos problemas da burocratização, do corporativismo, do patrimonialismo e da captura dos espaços públicos por interesses privados no âmbito das políticas sociais. Distintos arranjos de participação foram instituídos nas diversas áreas das políticas sociais, inserindo, no interior do Executivo, novos espaços institucionais que contam com a presença do governo e da sociedade civil, com atribuições que transitam entre a co-gestão, a deliberação e a organização da agenda política.

No Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS),[7] existem atualmente nove conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade, cobrindo as seguintes políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento

6. Nogueira (2004, p. 49).

7. Sobre o SBPS, ver o capítulo 5 deste livro.

rural.[8] De forma sintética, os conselhos são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas.

A existência de conselhos no âmbito das políticas sociais não é uma inovação no SBPS. Essas instituições estavam presentes em muitas destas políticas, em alguns casos desde a sua constituição, como é o caso do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Saúde. Contudo, como já afirmou Draibe,[9] não se conheceu no passado nem sua presença sistemática entre as políticas sociais, tampouco o papel constitutivo que hoje adquiriram.[10] De fato, a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo ao longo do tempo: entre os anos de 1930 e 1960, revestiam-se de caráter eminentemente consultivo e, como objetivos principais, a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais – em especial, da política de previdência social. Na década de 1980, os canais de participação se alargam para dar lugar a atores sociais até então ausentes destes espaços. É o período de proliferação de ONGs, associações profissionais, entidades de defesa de direitos humanos, de minorias, e de meio ambiente, entre

8. O Executivo Federal conta com conselhos cuja composição é exclusivamente governamental, e que não serão tratados neste trabalho. São eles: o Conselho de Articulação de Programas Sociais, o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradição da Pobreza. Cabe destacar que, além dos conselhos setoriais de políticas sociais, existem ainda os conselhos de direitos que, em que pese não serem objeto da presente analise, têm papel relevante no debate e, em alguns casos, na definição de políticas e programas sociais. São eles: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Destaque-se ainda que o governo do presidente Lula criou um colegiado consultivo com atribuição de proposições também no âmbito das políticas sociais: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Draibe (1998).

10. Cabe lembrar que a presença dos conselhos não está limitada à esfera federal. Em levantamento realizado em 2003, foram indentificados cerca de 36 mil conselhos municipais nas áreas de educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, desenvolvimento rural e trabalho. Ver Barbosa e Jaccoud (2003).

outros. A partir dos anos de 1990, amplia-se a defesa da participação social tanto na formulação como no controle das políticas sociais.[11] Atualmente a legitimidade dos conselhos nacionais se dá pela capacidade de expressarem interesses e estabelecerem negociações, permitindo que o debate e, em certos casos, a tomada de decisões em torno das políticas setoriais sejam realizados não apenas no Legislativo, mas também num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados.

De fato, os conselhos permitem que grupos demandantes assim como os demais interesses organizados tenham representatividade própria na discussão e no processo decisório das políticas sociais. Esta forma de organização tem impactos nas políticas públicas, no sentido da ampliação da capacidade de articulação do Estado com atores sociais. Em seguida busca-se identificar as competências institucionais dos diversos conselhos de modo a avaliar em que medida refletem possibilidades substantivas de influenciar tais políticas.

3.1 As atribuições legais dos conselhos na área social

Os nove conselhos de políticas sociais aqui identificados – ou seja, conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade – são os seguintes: Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional da Saúde (CNS), Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), Conselho das Cidades (CC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e Conselho Curador do FGTS.[12]

O quadro 1 apresenta o perfil desses colegiados, destacando suas características quanto à composição, representação, natureza e articulação com um sistema nacional de conselhos.[13] Quanto à composição, foram consideradas duas características: *i)* se o conselho responde ao princípio de representação paritária entre os representantes do governo e da sociedade civil; e *ii)* se o conselho responde a uma divisão bipartite, tripartite ou quadripartite, mesmo que não paritária, entre os diversos segmentos representados. No que se refere à representação, foi avaliado se o conselho detém ou não um padrão vinculado

11. Um histórico do debate sobre a participação social e os conselhos participativos nas políticas públicas pode ser encontrado em Gohn (2001).

12. O Ministério do Trabalho conta, em seu organograma, com mais dois conselhos: Conselho Nacional do Trabalho, que se encontra desativado, e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ainda não regulamentado.

13. Estas categorias foram desenvolvidas em Draibe (1998).

para a nomeação dos conselheiros não-governamentais e, se o detiver, se sua indicação é realizada por meio da entidade ou mediante eleição. No tocante à natureza, os conselhos serão classificados entre deliberativos ou consultivos.[14]

QUADRO 1
Principais características dos conselhos

Conselhos	Composição	Representação dos atores não-governamentais	Natureza dos Conselhos
CNE	Não paritário	Não vinculada	Consultivo
CNAS	Paritário bipartite	Vinculada com eleições	Deliberativo
CNS	Paritário bipartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CNPS	Não paritário, quadripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CC	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Condraf	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Consea	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Codefat	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
Conselho Curador do FGTS	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir dos critérios propostos por Draibe (1998).

De acordo com o quadro 1 podem ser destacadas algumas das características gerais dos conselhos de políticas sociais: *i)* heterogeneidade na composição no tocante à proporção entre representantes governamentais e não-governamentais (paritário bipartite, paritário tripartite e não paritário); *ii)* heterogeneidade na composição do segmento não governamental, dividido ou não em segmentos previamente determinados (usuários, trabalhadores, empresários, entidades, entre outros); *iii)* pequena variação na forma de representação dos conselheiros não-governamentais – vinculada ou não-vinculada –, observando-se forte predominância da representação vinculada por entidade ou segmento; *iv)* pequena variação na forma de escolha dos conselheiros não-governamentais, verificando-se a predominância do sistema de indicação pelas entidades; e *v)* quanto à natureza, constata-se a presença tanto de conselhos deliberativos quanto consultivos.

A análise da legislação regulamentadora e dos regimentos internos dos conselhos, nos quais estes autores encontraram referências às competências e atribuições, permitiu a melhor qualificação da natureza dos conselhos e seu papel em face do processo decisório das políticas sociais. Alguns conselhos podem deliberar sobre diretrizes de políticas, sua formulação e mecanismos que as constituem, aprovar recursos, orçamentos e planos de ação. Outros

14. A representação vinculada, como já tratado em Draibe (1998), se refere àquela cujo recrutamento e nomeação dos conselheiros não-governamentais expressam uma composição por entidade já definida na legislação que regulamenta o conselho.

dispõem de recursos legítimos para mobilizar a sociedade – convocando, por exemplo, conferências, fóruns, reuniões ampliadas etc. – e estabelecer articulações políticas. Certos conselhos possuem caráter eminentemente propositivo, tendo como atribuição atuar como espaço de negociação, concertação e articulação entre atores sociais e projetos políticos. Alguns são conselhos de políticas, outros de programas sociais específicos. A diversidade de composição, representação e natureza detectada entre os conselhos nacionais de políticas sociais exige análise um pouco mais profunda de sua atuação e discussão de suas atribuições. É o que será feito a seguir.

3.2 Proposta de tipologia: contribuição para a análise das transformações das estruturas decisórias das políticas sociais

Tendo em vista as diferentes competências, bem como os diferentes tipos de recursos de poder que os conselhos detêm para exercê-las, foram sistematizadas no quadro 2, a partir dos regimentos internos destes colegiados, as atribuições formais dos nove conselhos de políticas sociais objeto deste capítulo.

QUADRO 2
Atribuições dos conselhos

Conselhos	Aprovar o Plano Nacional e a Proposta Orçamentária Anual	Deliberar sobre outras matérias[15]	Exercer controle da política, programas e projetos	Gerenciar fundos fiscais patrimoniais	Articular consensos políticos	Propor estratégias, diretrizes e normas
CNAS	X	X	X		X	X
CNS	X	X	X		X	X
CNPS	X	X	X		X	X
CNE		X			X	X
CC					X	X
Condraf					X	X
Consea					X	X
Codefat		X	X	X	X	X
Conselho Curador do FGTS		X	X	X	X	X

Elaboração: Disoc/Ipea.

A partir das informações organizadas no quadro 2, os conselhos podem ser classificados em três grandes categorias. A primeira reuniria o conjunto de conselhos que detém o maior leque de competências. Estes formulam normas de estruturação da política social à qual estão vinculados, bem como de seus

15. Incluem-se, neste caso, deliberação sobre normas ou diretrizes específicas, credenciamento de entidades, e critérios de atendimento, entre outros.

programas e ações; influenciam na normatividade do Executivo; e exercem competências que versam diretamente sobre o padrão de financiamento das respectivas políticas, debatendo e deliberando tanto sobre os recursos públicos, como sobre os critérios de repasses, os dispêndios feitos com serviços e as transferências intergovernamentais. A partilha da gestão entre o Estado e sociedade é ampla e refere-se à organização e ao funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social. Denomina-se aqui este grupo de *conselhos gestores amplos* e nele agrupam-se o CNAS, o CNS, o CNPS e o CNE.

O CNE, embora incluído neste grupo, não partilha o conjunto das atribuições deliberativas dos demais conselhos citados. Suas atribuições deliberativas são mais limitadas, seja no campo do Plano Nacional de Educação, dos orçamentos públicos na área ou no acompanhamento e controle das políticas, programas e ações. Em que pese a existência de atribuições deliberativas – no campo, por exemplo, das diretrizes curriculares, credenciamentos de cursos e instituições –, este órgão colegiado deve ser enquadrado, de acordo com a tipologia aqui proposta, como em transição para esse grupo.

Um segundo grupo de conselhos caracteriza-se por deter funções propositivas e de assessoramento, ao invés de atribuições mandatórias. Suas competências são de articulação, concertação e proposição. São chamados aqui de *conselhos consultivos*. Eles mobilizam conhecimentos de especialistas e personalidades ou entidades representativas na área específica de atuação, e não possuem atribuições legais que lhes confiram autonomia relativa em relação aos órgãos do Executivo. Foram incluídos aqui o CC, o Condraf e o Consea.

Por fim, um terceiro grupo, que aqui será denominado *conselhos gestores tripartites,* respondem por um programa ou um fundo público específico. É o caso dos conselhos deliberativos vinculados ao Ministério do Trabalho, quais sejam, o Codefat e o Conselho Curador do FGTS, cujas características centrais são a mobilização de recursos patrimoniais e a sua gestão pelo modelo tripartite entre governo, trabalhadores e empregadores.

Em seguida são analisados mais de perto cada um destes grupos.

a) Conselhos gestores amplos

Nesta categoria incluem-se o Conselho Nacional de Saúde – CNS –, o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS – e o Conselho Nacional de Educação – CNE, instituídos nos anos 1930 como parte das reformas do aparelho de Estado do período Vargas, e o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS –, mais recente, mas cujas raízes também se estendem à década de 1930, com as primeiras experiências participativas no âmbito dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Este grupo de conselhos guarda importantes características comuns. São instituições colegiadas de natureza declaradamente deliberativa. O CNS, CNAS e CNPS são colegiados responsáveis pela aprovação dos planos e políticas nacionais, dos orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculados, além de por outras atribuições deliberativas tais como definição de referencial normativo para a gestão dos sistemas, a exemplo de normas operacionais na política de saúde e de assistência, ou proposições sobre diretrizes da área previdenciária. Também detêm funções de controle e acompanhamento.

Em análise do Conselho Nacional de Saúde, Barbosa da Silva e Abreu (2002) apresentam três períodos que caracterizaram a história do CNS e suas funções de legitimação em contextos sócio-políticos heterogêneos. O texto afirma que "a legislação expressa regras, muitas vezes temporárias, outras vezes são peças duradouras, que resultam de um certo jogo de forças internos e externos ao aparato jurídico-institucional" (*op. cit.*, p. 43).

Várias das diferenças existentes nos distintos períodos do CNS estão presentes ainda hoje como características gerais, e por isso serão focalizados aqui brevemente os seus traços mais relevantes. A conclusão geral é que o Conselho passou por diferenciados momentos que se relacionaram com o contexto social mais amplo. De fato, o perfil e desenvolvimento dos conselhos está atrelado com as transformações do Estado em sucessivos períodos e das diferentes funções de legitimação que lhes correspondem. No caso do CNS, como afirmam aqueles autores: "em um primeiro momento, a estrutura do CNS foi composta dentro da concepção de um corpo de especialistas cuja função era simplesmente consultiva. É possível que as opiniões e posicionamentos desses especialistas não tivessem sido freqüentemente decisivos, pois o órgão do qual participavam não estava investido das atribuições legais e nem dispunha de recursos políticos adequados. No segundo momento, a partir da década de 70, o CNS ganhou estruturas burocráticas para o desempenho de suas atribuições legais. Este é um fato marcante. Suas funções institucionais não sofrem grandes alterações neste período. Contudo, ricos movimentos e remanejamentos nas formas de arranjo setorial colocarão novos grupos, segmentos e movimentos no jogo político, transformando profundamente os conceitos de participação social e as definições do que deveriam ser os conselhos de política. No terceiro momento, de finais da década de 80 e início dos anos 90, reconhece-se que os problemas de saúde não são apenas técnicos, mas também políticos, portanto resultado de conflitos e acordos entre as mais diversas forças políticas. O CNS modificou-se a partir desta concepção. A idéia chave é a de um *Estado na sociedade*, ou seja, um Estado atravessado por conflitos e embates, mas com áreas próprias à representação e à negociação política" (*op. cit.*, p. 52-53).

A existência desses conselhos no espaço do sistema de proteção social fundamenta-se nos postulados da participação e na possibilidade de que ela confira consenso às intervenções regulatórias e de eqüidade nas chances de aproveitamento dos resultados da ação. Suas competências e atribuições são ampliadas, e os instrumentos de intervenção e acompanhamento aprimorados. Os atores têm sempre contribuições a aportar quanto aos problemas de proteção contra riscos e vulnerabilidades sociais. Afinal, estas questões constituem aspectos importantes de suas experiências e estão presentes recorrentemente como demanda aos poderes públicos.

Entretanto, há que se registrar que os órgãos participativos estão abertos à expressão e defesa de interesses particulares ou corporativos, o que transforma esses espaços em complexas arenas de negociação e conflito. Apenas à guisa de exemplo, ao mesmo tempo em que delibera consensualmente sobre o Fundo Nacional de Assistência Social ou sobre a Política Nacional de Assistência Social, o CNAS é marcado por conflitos quando discute e delibera sobre o acesso indireto a recursos públicos (isenções fiscais e tributárias) de entidades muitas vezes ali representadas direta ou indiretamente.[16]

Dessa maneira, os conselhos, tanto quanto o Estado, não se configuram no outro lado do mundo privado, mas estão permeados por forças heterogêneas e conflitivas, que se traduzem nos compromissos de co-gestão das políticas públicas. Passam a internalizar o conflito entre os diferentes atores e procuram vocalizar demandas, instituindo mecanismos públicos de controle e negociação política. Muito do que ocorre nas políticas públicas não perpassa os conselhos, mas sem dúvida a presença desses espaços legítimos condiciona a atuação e as estratégias dos diversos componentes e atores das políticas.

b) Conselhos gestores tripartites

Algo diverso acontece com os conselhos gestores tripartites. São exemplos desses o Codefat e o Conselho Curador do FGTS. Enquanto o primeiro tipo de conselho é perpassado pela idéia da presença ampla da sociedade e das possibilidades de co-gestão das políticas e dos recursos a ela destinados, aqui se desdobra a idéia, forte historicamente, de gestão corporativa das políticas.

Essa concepção se traduz de forma bastante clara no caso do Codefat, gestor de um fundo patrimonial inserido no aparato do Estado. Trata-se da gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, constituído por contribuições de trabalhado-

16. Os estudos sobre os conselhos aqui classificados como gestores amplos têm avançado nos últimos anos. Pode-se citar sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): Raichelis (2000), Mestriner (2001) e Chagas et alii (2003). Sobre o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), Delgado et alii (2002).

res e empregadores para financiar o seguro-desemprego e outras políticas de proteção ao trabalhador desempregado e à geração de emprego e renda. O estudo de Theodoro (2002) descreve a experiência do Codefat, cuja natureza (deliberativa sobre fundo patrimonial) tem grande impacto sobre as políticas públicas. Como afirma o autor, "Ao contrário de outros exemplos de conselhos federais de política social, o Codefat apresenta-se como peça importante no aparato institucional responsável pelo desenho e pelo financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda. Praticamente todo o recurso disponível para as ações governamentais nessa área é proveniente do FAT, do qual o Codefat é gestor" (*op. cit.*, p. 9). Desta forma, "as decisões e deliberações ali produzidas compõem o núcleo da ação governamental nesse âmbito". O Codefat que, como mostra o autor, tem grande autonomia em relação ao MTE, administrou em 2001 recursos da ordem de R$ 60 bilhões, destinados não apenas ao pagamento de benefícios mas também ao financiamento de programas nos quais o Conselho teve papel relevante na concepção e operacionalização.

Contudo, em que pesem a complexidade e os impactos de suas atribuições, o Codefat não acolhe a representação de um conjunto diversificado de atores sociais. Tem composição paritária e tripartite, integrado por representantes do governo, centrais sindicais e dos empregadores. Esta composição tem sido vista como um avanço e pode ser interpretada como uma conquista importante dos trabalhadores na gestão desta política. Porém, o caráter corporativo do Codefat também pode ser apontado como um problema. Um exemplo nesse sentido pode ser fornecido pela participação direta das centrais sindicais nas ações e programas com recursos do FAT – como é o caso da política de qualificação profissional ou de intermediação de mão-de-obra – e pelo uso progressivamente mais intenso no decorrer da década de 1990 de parte dos recursos do fundo em projetos próprios das centrais.

Entretanto, setores importantes da sociedade como os segmentos de trabalhadores não inseridos em relações formais de trabalho estão excluídos deste espaço de deliberação e de qualquer outro espaço participativo no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. E a inexistência de um conselho nacional voltado ao conjunto dos problemas e das políticas de emprego e renda faz ainda com que a área tenha de lidar com um leque de decisões setoriais oriundo de conselhos gestores específicos, carecendo muitas vezes de uma coordenação mais ampla, dada a complexidade das questões às qual este ministério está encarregado.

c) Conselhos consultivos

Este último tipo inclui conselhos tais como o Consea, o Condraf e o CC. Vários dos atuais conselhos gestores amplos funcionaram em algum momento como consultivo. Seu princípio orientador – a construção de consensos – é

dado por agentes aparentemente externos ou acima do jogo político – em especial pelos seus conhecimentos técnicos, mas também pela representação de atores sociais que expressam demandas e interesses diversos em face daquela política pública. Essas características configuram os conselhos consultivos. Sua representação é normalmente mista e múltipla, a exemplo do Consea.

O Consea, ao contrário dos outros conselhos até aqui analisados, vincula-se não a uma política setorial, mas constitui-se em assessoria direta à Presidência da República. Tem dois momentos históricos distintos: foi criado em 1993, extinto em 1995 e recriado em 2003. Diferentemente dos conselhos consultivos da década de 1930, formados por especialistas que defendiam interesses pontuais e não se relacionavam com movimentos amplos da sociedade, o Consea na sua segunda edição vem sendo marcado por um padrão de atuação bastante diferenciado, com destaque para seus esforços de: *i)* mobilização da sociedade, e o exemplo mais evidente é a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2003) e o estímulo à criação de conselhos semelhantes nos estados e municípios, bem como a busca de colaboração entre os diversos conselhos de políticas do governo federal; *ii)* institucionalização de um espaço plural de debate público sobre as questões afetas à segurança alimentar e nutricional por meio das plenárias do conselho e, igualmente, da manutenção de comissões, câmaras, grupos de trabalho e encontros regionais; e *iii)* articulação de diversos órgãos da administração pública federal para implementar ações integradas como, por exemplo, o estabelecimento das metas e diretrizes dos Planos Safra 2003/2004 e 2004/2005 para a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária.

Verifica-se, pois, que os conteúdos e significados políticos dos conselhos consultivos também dependem do estado do campo social e político. Nos quadros históricos atuais ser consultivo significa algo diferente do que nos anos 1930. Por exemplo, o Consea ganha ou perde poder a depender dos compromissos políticos assumidos publicamente pelo Executivo tanto no cenário externo, diante da opinião pública mundial e aos olhos de agentes financiadores multilaterais das políticas, como internamente, perante a opinião pública. Seu papel legal é redefinido constantemente pela capacidade de aproveitar a conjuntura no estabelecimento de alianças e ações que potencializem suas posições. Ou seja, seus sentidos dependem da rede de relações que logra aproveitar, sendo que a proximidade com as instituições intelectuais, políticas e sociais são as mais importantes.

3.3 Os termos do debate: cidadania restrita x cidadania ampliada?

Nota-se que, qualquer que seja o formato, os conselhos ajudam a articular interesses e dar transparência às ações do Executivo por meio da discussão das prio-

ridades e da formatação da agenda pública. No entanto, faz-se mister destacar que são inúmeros os conflitos entre as prioridades dos colegiados e as do Executivo, particularmente no que se refere à alocação de recursos para a área social. Tem-se que reconhecer as contradições políticas dentro do próprio Executivo entre as prioridades macroeconômicas e o desenvolvimento das políticas sociais. As desigualdades de chances de influenciar as políticas econômicas, tanto pelos ministérios sociais quanto pelos conselhos que lhes são afetos, faz com que as estratégias de convergência e minoração das áreas de atrito sejam as mais comuns. Não são raros os atos de fala críticos, os repúdios e recomendações contrárias ou críticas em relação às políticas dos centros de decisões do Executivo.

Tais limitações desdobram-se no próprio funcionamento dos conselhos, nos quais verifica-se uma dificuldade em mobilizar permanentemente as instituições representadas. Os recursos políticos consistem em, de um lado, manter as fontes motivacionais organizadas, e, de outro, as representações interessadas em transformar demandas sociais em ações do poder público. Tais dificuldades apresentam-se nos conselhos gestores amplos, quando os elos entre os representantes e as instituições de origem são fragilizados. Contudo, essa é uma característica geral das representações governamentais, freqüentemente acusadas de ausência e indisponibilidade para a deliberação. A posição de muitos dos representantes não garante que os órgãos de origem implementem as proposições deliberadas. Os conselhos consultivos por sua vez dependem em muito da vontade do governante; não possuem, nas suas atribuições, mecanismos coercitivos e normativos. Paradoxalmente, é nessa fragilidade e na força e prestígio dos seus componentes que esses conselhos encontram sua força.

Os conselhos gestores tripartites têm como característica a administração de fundos patrimoniais. Podem, por essa razão, manter políticas com relativa coerência e precisão, independentemente dos recursos que transitam pelo Orçamento Público da União. Seu funcionamento está ancorado nos limites da sua composição ou representação, e no fato de ser gestor de fundo patrimonial de entidades de trabalhadores, empresários e do próprio governo.

Percebe-se que, no geral, o papel do Executivo é predominante nos mecanismos de decisão das políticas sociais, e que a capacidade de influência dos órgãos participativos, particularmente sob o montante de recursos aplicados, é bastante limitada, com exceção dos conselhos gestores tripartites. Assim, os parceiros sociais, apesar da institucionalização e do reconhecimento de interesses, têm, malgrado sua participação nos processos de negociação da formulação e das diretrizes políticas, um menor grau de decisão efetiva sobre as ações setoriais e na alocação de recursos. As decisões orçamentárias são pouco participativas, estando contidas no Executivo e em sua lógica de elaboração orçamentária.

Em linhas gerais, os conselhos são órgãos que influenciam e constituem a normatividade do Estado, mas não deliberam sobre questões que extrapolem as suas respectivas áreas setoriais. São órgãos de controle, mas não reúnem condições de corrigir e redefinir as políticas, tampouco de quebrar o monopólio do Executivo. Assim, os órgãos participativos atualmente possuem baixa influência sobre os recursos, mas têm efetividade quando se trata de formular a política, normatizá-la e controlá-la.

Essas considerações permitem algumas conclusões parciais: *i)* o papel de co-gestão é o que apresenta maior impacto, e os órgãos de participação têm sido um instrumento de defesa dos direitos sociais pela sua capacidade de estabelecer rede de alianças; e *ii)* as instituições estatais ganharam na participação uma maior transparência, além de potencializarem alianças e apoios para a manutenção ou ampliação dos recursos setoriais. Portanto, as políticas sociais têm sido modeladas pela presença desses mecanismos, embora o papel da participação tenha características diferenciais em cada um delas.

Apesar das limitações e das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de políticas sociais, não se pode minimizar sua contribuição para o alargamento da cidadania. Foi o resultado de conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil. Trata-se de um processo em construção que assinala possibilidades concretas de desenvolvimento de novas arenas públicas de intermediação de interesses e de novos formatos de mecanismos decisórios que poderão ter a capacidade de incorporar no aparato estatal a crescente complexidade das demandas da sociedade.

4 PARCERIAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nesta seção, parcerias serão tratadas como uma forma de participação social na execução de políticas sociais. Tendo origem no movimento social que se organizou no país a partir da década de 1970 visando fortalecer o processo de luta pela democratização do país, intensificaram-se com a emergência de novos atores sociais, novos tipos de associativismos e de movimentos sociais. Além de organizarem demandas e pressionarem o Estado, muitos desses novos atores buscaram desenvolver alternativas autônomas de intervenção social ancoradas nas idéias de ajuda mútua e de iniciativa própria no atendimento de carências sociais. Sua ação envolveu desde a proliferação de manifestações de massa até formatos mais organizados centrados em problemas locais, passando por coletividades aglutinadas ao redor de temas como gênero, raça, paz ou meio ambiente, além de movimentos de cunho religioso. Envolvem, também, o voluntariado, as redes de solidariedade parental ou de vizinhança e as instituições comunitárias.

Ainda durante a década de 1990, atores sociais continuavam a buscar desenvolver alternativas próprias no enfrentamento das carências sociais. Como exemplo de mobilização dessa natureza, merece destaque, no começo dos anos 1990, o "Movimento pela Ética na Política", que se notabilizou, em 1992, durante a campanha pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, desdobrando-se, no ano seguinte, na "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida".[17] A "Ação da Cidadania" evocou o sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu, entre outras atividades, inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão. Milhares de pessoas e de instituições participaram da campanha: indivíduos comuns, ONGs, sindicatos e centrais sindicais, artistas, igrejas e grupos religiosos, empresas dos mais variados tipos – privadas e estatais –, associações comunitárias e profissionais, instituições filantrópicas, escolas e universidades, entre outros.

Contudo, como já tratado anteriormente, a esta vertente somaram-se outras no processo de construção do que aqui se chama participação social na execução de políticas sociais. Durante a década de 1990 fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática da participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político –, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado "terceiro setor", identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados.

Assim, os anos 1990 privilegiaram uma interpretação segundo a qual a sociedade brasileira aparecia não mais como espaço de demandas ou de conquista de processos de deliberação e de implementação democráticos, e sim como espaço de solidariedades não estatais ou mesmo antiestatais.[18] Neste contexto, a idéia da participação da sociedade civil na prestação de serviços e na gestão do

17. A expressiva participação da sociedade brasileira na "Ação Cidadania", também chamada de "Campanha contra a Fome", é resgatada por Landim (1998), ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – Ibope –, em 1993, segundo a qual, à época, 68% da população brasileira maior de 16 anos declaravam conhecer ou ter ouvido falar da campanha nacional contra a fome. Além disso, 32% dessa mesma população informavam ter participado ou contribuído para a campanha, de alguma forma. Entre os que participaram ou contribuíram, 11% afirmavam pertencer a algum "comitê de combate à fome", a unidade organizativa básica da "Ação da Cidadania". Segundo Landim, a pesquisa revelou, ainda, que era proporcionalmente maior a participação nos comitês daqueles que tinham apenas instrução primária.

18. Nogueira (2004, p. 52).

social foi mais uma vez fortalecida. Contudo, diferentemente do registro anterior, como afirma Paoli, a sociedade civil brasileira "primeiramente através de movimentos sociais autônomos e politizados, e depois de organizações não-governamentais profissionalizadas, deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social".[19]

De qualquer forma, é a partir destas duas influências que pessoas e organizações civis vêm sendo cada vez mais "convocadas" pelo poder público para participarem da provisão de bens e serviços sociais. A crise econômica, as dificuldades em alocar novos recursos e em gerir o Estado também estimulam os governos a demandar a parceria das entidades privadas. Em âmbito federal, esse chamamento iniciou-se, ainda que timidamente, no governo Itamar Franco (1993 e 1994), no contexto do esforço nacional de combate à fome; prosseguiu com mais intensidade na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), particularmente liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária (1995 a 2002) no que se refere ao combate a pobreza; e, agora, no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, estrutura-se no bojo da mobilização nacional contra a fome no âmbito do "Fome Zero".

No governo FHC, contudo, o movimento de participação da esfera privada na execução das políticas sociais ganhou densidade específica, impulsionado por um amplo projeto de reforma do Estado que pleiteava a ação pública assentada na reformatação do Estado e em uma ação de cooperação entre ele e a sociedade na implementação das políticas sociais. Em sua proposta de um modelo público não estatal de regulação social, no qual o Estado estaria marcado por uma forma subsidiária de atuação, o governo FHC estimulou a transferência de funções do Estado para a sociedade nas formas de privatizações, concessões, terceirizações, contratos e também parcerias, incluindo aquelas que aqui interessam, quais sejam, as que se desenvolveram entre o Estado e as instituições privadas sem fins lucrativos. Apregoando a melhor qualidade dos bens e serviços prestados pela iniciativa privada, as limitações observadas na capacidade do Estado em gerar receitas públicas passam a proliferar em nível federal experiências de parceria entre instituições governamentais e institucionais privadas não lucrativas na área social.

Foram várias as experiências de parcerias realizadas, após 1995, entre o governo federal e entidades privadas não lucrativas, cobrindo as políticas de educação, saúde, trabalho, assistência social, alimentação e nutrição. Destaque-se, porém, que a existência de parcerias no âmbito das políticas sociais não é uma inovação no SBPS. Estes arranjos já existiam no âmbito destas políticas, por

19. Paoli (2002, p. 378).

vezes desde a sua constituição, como é o caso da assistência social. Mas sabe-se que elas se multiplicaram sobretudo nas esferas municipais e estaduais, apesar da falta de estudos específicos sobre o assunto.[20]

A seguir apresentam-se os mecanismos legais existentes que têm subsidiado a celebração da parceria público/privado na implementação de políticas sociais. Na seqüência, procura-se-á construir uma tipologia desses arranjos e, por fim, apresentar uma breve discussão do impacto dessas parcerias na cidadania.

4.1 Os mecanismos legais de celebração de parceria público-privado na área social

Pode-se afirmar que a participação da sociedade na execução das políticas sociais ganhou ampla acolhida na Constituição de 1988. Ela é ali reconhecida para os campos da saúde, assistência social e educação.[21] No caso da saúde, a Constituição reconhece que as ações e serviços devem ser executados diretamente ou por meio de terceiros que podem ser pessoa física ou jurídica de direito privado, sejam entidades filantrópicas e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Quanto à assistência social, a Constituição determina que as ações governamentais na área devem ter a execução dos programas afetas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes de assistência social. No que concerne à educação, também se observa a mesma presença de idéias de colaboração entre setores público e privado, com ou sem fins lucrativos, além da permissão de repasse de recursos públicos a entidades privadas de natureza comunitária, confessional ou filantrópica, desde que comprovem finalidade não-lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação, e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ainda ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

A celebração de parcerias público-privado na área social apresenta múltiplas formas e são diversos os instrumentos jurídicos em vigor que possibilitam tal interação. Apresenta-se, a seguir, um quadro-resumo, preparado a partir dos trabalhos de Ciconello,[22] dos principais mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou a entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais.

20. Estudo sobre as parcerias entre empresas e escolas no estado de São Paulo mostra que elas estão presentes desde 1987 na forma de programas lançados pelo governo estadual. Ver a respeito Souza (2000).

21. A respeito, ver Di Pietro (2002).

22. Ciconello (2004, p. 64 a 66).

QUADRO 3
Mecanismos legais de financiamento público direto e indireto à ação privada sem fins lucrativos na área social

Mecanismo legal	Descrição	Entidades beneficiadas	Base legal
I. Recursos	**Públicos diretos**		
Subvenções sociais	Transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços.	Entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa de caráter assistencial, cultural, educacional e de saúde e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Auxílios	Transferências de capital destinadas ao investimento ou inversão financeira independentemente da contraprestação direta em bens ou serviços decorrentes diretamente da lei orçamentária anual.	Entidades privadas sem fins lucrativos (i.e., Oscips,[1] registradas no CNAS, cadastradas no Ministério do Meio Ambiente) e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Contribuições	Dotações a título de transferências correntes, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços (contribuições correntes); ou dotações a título de transferência de capital para investimentos financeiros que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta de bens ou serviços (contribuições de capital). A contribuição, diferentemente do auxílio, será concedida em virtude de lei especial e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pela União.	Entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Convênio	Acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações privadas, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.	Órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.[2]	Lei nº 8.666/93 Instrução Normativa STN nº 01 de 1997
Termo de parceria	Instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público – Oscip[1] destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público.	Organizações sem fins lucrativos, qualificadas como Oscip.[1]	Lei nº 9.790/99 Decreto nº 3.100/99
II. Recursos	**Públicos indiretos**		
Imunidades de impostos	Limitação constitucional ao poder da União, estados e municípios de instituir impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações. Um dos casos previstos na Constituição é o da imunidade de impostos a entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.	Entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.	Constituição Federal de 1988, artigo 150, inciso VI, alínea c. CTN – artigo 14
Imunidades de contribuições sociais	A Constituição Federal prevê que as entidades beneficentes de assistência social possuam o direito á imunidade das contribuições sociais.	Entidade beneficente de assistência social (inclui entidades de educação e saúde).	Constituição Federal, art. 195, inciso III, § 7º e Lei nº 8.742/93
Isenção	Proibições de incidência de impostos ou contribuições em casos determinados por lei federal, estadual ou municipal. Como exemplo, pode-se citar a isenção das instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico, e as associações civis sem fins lucrativos, do pagamento do imposto de renda, previsto no artigo 15 da Lei nº 9.532/97.	Entidades definidas por lei (federal, estadual ou municipal) que institui a isenção.	CTN, artigos 175 a 179

(continua)

(continuação)

Mecanismo legal	Descrição	Entidades beneficiadas	Base legal
II. Recursos Públicos indiretos			
Incentivos fiscais ao doador	a) Doações para projetos culturais promovidos por pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos. b) Doações para entidades portadoras do título de utilidade pública federal ou qualificadas como Oscip.[1] c) Doações para fundos dos direitos da criança e do adolescente.	a) Entidades que tenham projetos culturais aprovados de acordo com a Lei Rouanet. b) Entidades sem fins lucrativos, portadoras dos títulos de utilidade pública ou Oscip.[1] c) Entidades privadas não lucrativas cujas doações forem aprovadas pelos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.[2]	a) Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet) b) Lei nº 9.249/95, artigo 13 MP nº 2.158-35 de 24/08/01, artigos 59 e 60 c) Lei nº 8.069/90, artigo 260
Voluntariado	Serviços não remunerados, prestados por pessoa física a entidade pública ou privada, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.O serviço voluntário só pode ser exercido mediante celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.	Pessoas, entidades públicas ou privadas.[2]	Lei nº 9.608/98 (Lei do Voluntariado)

Notas: [1]Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
[2]Estes mecanismos também podem ser usados para beneficiar entidades privadas com fins lucrativos.

Verifica-se, pois, que a partir deste conjunto heterogêneo e complexo de normas, diferentes formas de financiamento público, direta ou indireta, são disponibilizadas a entidades privadas sem fins lucrativos, instituindo diversos formatos de arranjos entre organizações governamentais e privadas não lucrativas. Estes mecanismos não apenas possibilitam mas, de fato, estimulam a participação das entidades privadas no campo das políticas sociais. Contudo, tal estímulo vem sendo questionado. Ele incentivaria, por exemplo, entidades de grande porte que cobram mensalidades, como no caso de certas escolas e universidades beneficiadas pelo instrumento das isenções fiscais, a não assumirem seu perfil de instituição lucrativa. Promoveria, assim, a adoção de uma falsa roupagem filantrópica em entidades que são, de fato, de fins lucrativos. Outro ponto que vem sendo ressaltado é serem as regras inadequadas em face da diversidade da sociedade brasileira. A legislação vigente, ao tratar de forma indiferenciada toda e qualquer associação civil, não incentiva o ativismo social e político dos cidadãos.

4.2 Proposta de tipologia: contribuição para a análise das transformações na implementação das políticas sociais

São muito poucos os estudos existentes sobre parcerias no campo social. A partir do trabalho de acompanhamento das políticas sociais realizado pelo Ipea, tornou-se possível identificar parcerias implementadas em âmbito federal, nos últi-

mos anos, nos setores da saúde, assistência social, educação e trabalho. Certamente existem exemplos em outras áreas. Não se pretende aqui ser exaustivo, mas apontar caminhos para a realização de pesquisas de maior fôlego.

Com base análise do confronto de experiências de arranjos entre ministérios da área social e entidades privadas realizados com os instrumentos legais aqui descritos, foi possível elaborar uma proposta de tipologia da parceria público-privado na execução ou no financiamento de políticas sociais. São conhecidas as limitações trazidas pelas tipologias diante de realidades tão complexas. No entanto, se não forem consideradas como 'camisas de força', mas apenas como uma forma de descortinar de uma maneira mais organizada diversos aspectos de um determinado fenômeno, podem auxiliar na melhor qualificação do debate público.

A idéia é que a tipologia responda à seguinte pergunta: quais as formas que tem assumido a relação que os organismos governamentais mantêm com organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas ou, mesmo, com pessoas, no caso do voluntariado, na execução ou implementação de políticas ou programas sociais?

Nesse sentido, propõe-se que essa parceria pode ocorrer por meio de três diferentes formatos ou regimes, quais sejam:

a) *Regime de execução não estatal com financiamento público direto*;

b) *Regime de execução não estatal com financiamento público indireto*; e

c) *Regime de mobilização de recursos privados* (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou de bens materiais).

No *regime de execução não estatal com financiamento público direto*, as partes estabelecem e formalizam diretamente – por meio de instrumentos como o convênio ou o termo de parceria – um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram conjuntamente resolver. O pacto ou o acordo também se estende à forma como este objetivo será alcançado – *i.e.,* quem será o terceiro beneficiado; como será beneficiado, em que prazo e a qual custo; que resultados são esperados etc. Para a consecução do objetivo, o governo participa aportando recursos (financeiros, materiais, organizacionais ou humanos), bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A organização de origem privada participa executando a ação e, eventualmente, identificando fontes de recursos adicionais, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não dos objetivos é compartilhada. Um exemplo deste tipo de parceria pode ser dado pelo Programa Alfabetização Solidária, implementado pela Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – Aapas.[23]

23. Ver o site www.alfabetização.org.br

O objetivo do Programa é combater o analfabetismo. Para tal, o governo aloca recursos financeiros e materiais – *i.e.*, material didático, merenda dos alunos –, sendo ainda responsável pelo acompanhamento e fiscalização; a Aapas participa na execução da ação e identificação de outras fontes de recursos financeiros – *i.e.*, empresariais e doações individuais.

Outros exemplos podem ser encontrados. Na assistência social, o Programa de Abrigos seria um exemplo deste tipo de parceria. É executado por organizações não-governamentais, e tem por objetivo acolher, proteger e cuidar de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Para tanto, o governo aporta recursos financeiros e o abrigo de origem privada executa o programa e, em muitos casos, mobiliza recursos privados adicionais – por meio de doações individuais ou de outras organizações ou, ainda, arrecadando fundos via quermesses, feiras ou prestações de serviços voluntários.[24] Na área de saúde, o Apoio à Pastoral da Criança, que visa combater a mortalidade infantil, conta com o aporte de recursos financeiros do governo por meio de convênios, enquanto a entidade privada executa a ação e mobiliza recursos adicionais, particularmente o trabalho voluntário de seus associados.

Quanto ao *regime de execução não estatal com financiamento público indireto*, este se diferencia do anterior na medida em que o objetivo das ações não é formalizado diretamente entre os interessados. Os instrumentos que regem este tipo de arranjo são: *i)* os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação – *i.e.*, entidade beneficente de assistência social, utilidade pública, Oscip –, e *ii)* os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos – *i.e.*, imunidades de impostos e contribuições sociais, isenções e incentivos fiscais. O princípio deste regime seria o de que, para a consecução do objetivo, o governo aportaria recursos financeiros indiretamente, por meio dos mecanismos anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais.

Por fim, no *regime de mobilização de recursos privados* (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou materiais), a atuação conjunta não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados. Em geral, os instrumentos utilizados são os de mobilização via meios de comunicação. Na área de educação pode-se destacar o programa Amigos da Escola, que visa estimular o voluntariado nas escolas públicas por meio do desenvolvimento de atividades complementares às atividades pedagógicas. Atualmente são cerca de 17 mil escolas envolvidas.

24. Ver, a respeito, Silva (2004).

Neste caso, o governo disponibiliza o espaço público da escola para que voluntários possam prestar seus serviços em atividades, tais como: melhoria da gestão da escola; incentivo à leitura, artes e esportes; e reforço escolar. O Programa Fome Zero também pode ser apontado como exemplo deste tipo de parceria, ao disponibilizar contas bancárias oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e espaços governamentais físicos para receber recursos de doações privadas destinados ao financiamento de projetos de combate à fome.

4.3 Os termos do debate: cidadania restrita x cidadania ampliada?

Existem diversas reflexões a respeito da parceria público-privado na execução de políticas sociais. Não se pretende aqui esgotar o debate. Contudo, no bojo dessas discussões, pode-se destacar duas correntes de pensamento, antagônicas, que traduzem a principal tensão que permeia este processo, qual seja, a parceria público-privado contribui para restringir a cidadania ou para ampliá--la? Di Pierro descreve com propriedade a contradição que perpassa os arranjos entre organizações governamentais e privadas. Segundo a autora, a parceria "comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo em que permite ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também a constituição de espaços públicos não-estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado". (Di Pierro, 2001, p. 331)

Assim, tem-se um exercício da parceria que fortalece a idéia de um Estado ineficiente e ineficaz. Neste entendimento, deve o poder público repassar recursos para organizações da sociedade civil que sabem fazer melhor e a menores custos. E mais: muitas dessas organizações beneficiárias reivindicam o estatuto de "utilidade pública" para poder ter acesso aos recursos estatais, mas, na prática, operam como verdadeiras empresas privadas lucrativas.

A promoção e a difusão desses tipos de parceria se inserem num esforço para encontrar soluções fora da esfera jurídica, desviando a atenção dos conflitos em torno dos direitos e do poder para orientá-la em volta de problemáticas de organização da sociedade e de novas formas de socialização. Instrumentaliza-se a palavra "cidadania" fazendo-a circular como portadora de uma nova civilidade e de uma nova forma de integração social incapazes de serem providas pelo Estado. Ou seja, este formato de parceria contribui para desresponsabilizar o Estado de suas tarefas de garantir o acesso aos direitos sociais universalizados e de combater as desigualdades sociais. Sua realização contribui para passar a idéia implícita de uma "desnecessidade"[25] do Estado, deixando aberta a sua

25. Oliveira (1999).

instrumentalização ao jogo dos interesses privados. Desta feita, gera-se na opinião pública uma demanda por responsabilidade apenas secundariamente dirigida às instituições públicas. Tal demanda se materializa no apelo ao ativismo social espontâneo da população, e os princípios de ética, solidariedade, parceria, e focalização nos mais necessitados tornam-se, no senso comum, a disposição altruísta e voluntária de um indivíduo, de uma organização sem fins lucrativos ou de uma empresa, quase sinônimos de cidadania.

Esse tipo de participação da sociedade na execução de políticas ou programas sociais, ainda que contribuindo para melhorar as condições de vida de algumas parcelas da população, não transforma os excluídos em cidadãos: apenas os assiste, tornando-os dependentes da ajuda privada que, por seu turno, depende das flutuações das intenções e dos interesses das organizações privadas. Falta a esta noção de parceria aquilo que os direitos sociais legalmente garantidos pelo contrato social contemplam, mesmo quando burocratizados e esvaziados. Falta, pois, nas palavras de Paoli, "um espaço público real porque construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos pode se instalar na demanda de direitos. Essa qualidade política faz toda a diferença, seja com a mobilização civil inspirada nos valores da doação, da compaixão e da solidariedade, seja evidentemente com a captura instrumental de uma noção de cidadania particularista que não tem pela frente uma alteridade real, pois não há a figura de outros que possam participar e negociar os bens sociais doados nem um controle público (e não apenas contábil) destas atividades. Pois, por qualquer conceituação sociológica, histórica ou filosófica, um espaço público, civil e pluralizado não acolhe a figura do outro como receptores homogeneizados pela sua carência, nem aceita que os bens sociais produzidos socialmente sejam distribuídos discursivamente como generosidade privada de um doador ou de uma classe. Pelo contrário, os espaços públicos só se tornam assim quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência como atores e sujeitos autônomos do protagonismo político e civil e, pelo exercício conjunto e conflitivo do debate, reflexão e deliberação sobre um mundo comum, avancem para além das garantias constitucionais e jurídicas ao concretizar o direito de participar na pluralidade das demandas de cidadania" (Paoli, 2002, p. 403).

O resultado desse processo é a institucionalização de uma cidadania segmentada. Esta segmentação se dá pela clivagem entre os que dispõem de condições para acessar os serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que, sem possibilidades de acesso regular ao mercado, deverão contentar-se, cada vez mais, com os precários serviços públicos ou, então, com a aleatoriedade da filantropia privada. Esse tipo de parceria nada mais é do que o "velho" travestido e recolocado como "novo"; está-se caminhando na direção da reprodução da tradicional lógica da benemerência do século XIX que agora se ancora em

palavras como ética, solidariedade e participação, e que se legitima no resgate da retórica da cidadania.[26]

Destaque-se, contudo, que existem outras motivações para o exercício da participação da sociedade na provisão de bens e serviços sociais. A sociedade pode participar associando-se ao poder público para ampliar direitos. A proposta de celebrar arranjos público-privados inspira-se numa concepção ampliada de cidadania nascida no âmbito de ONGs e dos novos movimentos sociais e ancora hoje algumas propostas de políticas públicas, em especial na nova política de assistência social. Esta concepção ganha espaço, por exemplo, dentro da política de assistência social. Assentada em experiências já realizadas em alguns municípios de reestruturação da relação do Estado com as entidades sociais sem fins lucrativos organizando-a sob a forma de parcerias,[27] a nova Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, chama as entidades prestadoras de serviços de assistência social a participar, como co-gestoras e co-responsáveis, da política pública, integrando ações e recursos dentro de uma ação planejada com o objetivo de garantir os direitos de proteção assistencial.

A cidadania ampliada, ou a cidadania com iniciativa (Gohn, 1997), pode ser ainda potencialmente produtora de uma nova cultura política; assim, a sociabilidade dela decorrente seria de reciprocidade, isto é, operando num espaço de trocas sancionadas por um novo contrato social no qual a cidadania se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado como na obrigação horizontal entre cidadãos. Ou seja, a cidadania é ampliada à medida que acrescenta aos direitos sociais básicos a solidariedade social.

Segundo essa perspectiva, ser cidadão significa ser portador de direitos e deveres, mas também poder estar com o outro, num processo de ajuda mútua visando aliviar as carências sociais e ampliar a realização das potencialidades de vida de cada um. Alarga-se, pois, o conceito de esfera pública: numa perspectiva democrática, entende-se que a cidadania não se restringe ao âmbito do Estado, que a "vida pública" não é feita apenas de atos de governo, mas também de ações de grupos, instituições e indivíduos que têm por fim atender objetivos sociais. Essa nova concepção de cidadania se constitui num controle público não-estatal sobre o Estado, o mercado e sobre a própria sociedade. De acordo com defensores dessa vertente, esse início de controle público não-estatal "se torna cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica, não só às instituições,

26. Yasbek (1995) e Telles (1998).

27. Ver, por exemplo, a Lei das Parcerias da Cidade de São Paulo e o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002-2003.

empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa, que sofre as restrições de um jogo de poder e influência cada vez complexo na sociedade de classes. Trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa, elementos reais da democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena política." (Genro e Genoíno, *apud* Gohn, 1997, p. 303)

Diante dessas tensões, e tendo em vista as experiências em curso, aprofundar a reflexão sobre a relação entre o poder público e as entidades privadas torna-se relevante. Pelo menos dois pontos podem ser sugeridos. Certas políticas têm avançado no sentido de regular a rede privada de prestação de serviços, buscando instituir padrões básicos para a qualidade dos atendimentos e qualificação dos trabalhadores das entidades e organizações privadas, e instituir mecanismos de fiscalização dos serviços prestados. Cabe acompanhar o processo e avaliar sua implementação. Um segundo ponto importante para a regulação da relação entre o poder público e as entidades privadas diz respeito às isenções fiscais. De fato, o financiamento indireto das chamadas entidades assistenciais privadas é cercado de grande polêmica. Este é o caso, por exemplo, dos instrumentos legais que isentam entidades assistenciais da cota patronal à Previdência Social. Reconhecido no próprio texto constitucional, o financiamento público indireto a entidades privadas tem sido contestado principalmente no que se refere ao cumprimento da contrapartida exigida em lei, qual seja, a oferta gratuita de serviços equivalente a pelo menos 20% da sua receita bruta, em valor nunca inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas. Neste sentido, alega-se que não há clareza na legislação existente sobre quem são os beneficiários destas ações assistenciais ou sobre que tipo de ações pode ser considerado assistencial, fomentando-se dúvidas sobre o impacto social real de tal contrapartida. Cabe lembrar que as isenções sob responsabilidade do CNAS não são apenas para entidades de assistência social, mas também para entidades de saúde e educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências de participação social descritas – quais sejam, as que ocorrem nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas e que se institucionalizam em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais, assim como as que se referem à participação na execução destas políticas pela via da organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos revelam que no último quartel do século XX o Estado brasileiro ganhou permeabilidade a diferentes formas de demandas sociais, avançando-se no estabelecimento de mecanismos de concertações e de consensos sobre políticas públicas. Consolidaram-se, ainda, espaços de articulação do Estado com iniciativas sociais no que se refere à

execução de ações por meio de diferentes arranjos de regulação e execução de políticas. Contudo, uma série de tensões emergem deste processo.

Uma conseqüência importante das modalidades de participação reconhecidas na Constituição de 1988 e desenvolvidas a partir dos anos 1990 é a sua institucionalização permanente no padrão de funcionamento do SBPS. A constituição de conselhos e parcerias no interior das políticas sociais respondeu a demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais e as demandas de reorganização da intervenção do Estado em busca de maior igualdade, eqüidade ou eficiência. Entretanto, estes impulsos não convergiram em torno de princípios comuns. Ao contrário, sofreram a influência de leituras diferenciadas tanto no que se refere aos objetivos da atuação da sociedade civil, como ao perfil do Estado e à participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas sociais.

No campo da participação no processo de decisão, o Estado ganhou em transparência quando suas decisões e orientações foram discutidas e seus procedimentos e ações acompanhados. A sociedade também avançou no exercício do acompanhamento e controle das políticas públicas e na prática de proposição, ao mesmo tempo em que consolida a capacidade dos conselhos de exercerem efetivamente suas atribuições de negociação, concertação e consenso. Sem dúvida ainda há muito a ampliar no que diz respeito ao exercício de suas atribuições, notadamente no tocante ao controle da gestão da política pública e à deliberação. A mobilização dos setores representados, ampliando a organicidade da representação exercida, a captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos e a predominância do Executivo nos processos decisórios também são problemas que merecem maior análise e reflexão por parte de analistas e atores sociais.

Paralelamente, no campo da parceria, os movimentos históricos que se refletiram na forma atual de participação da sociedade na execução de programas e ações sociais revelaram tensões análogas. O potencial de legitimação de processos de desresponsabilização do Estado, no que tange à política social, inerentes a algumas experiências de participação social ainda é bastante alto. A captura dos recursos públicos e a presença de entidades privadas (de direito ou de fato) no campo potencial da parceria se afirma igualmente como problema. Essas considerações indicam a necessidade de que, ao lado da ampliação da participação social, sejam também ampliados os espaços de regulação pública quanto aos serviços e ações realizados pelas entidades privadas sem fins lucrativos em parceria com o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA DA SILVA, F.; ABREU, Luis E. de l. **Saúde**: capacidade de luta – a experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 933).

BARBOSA, Frederico; JACCOUD, Luciana. **Levantamento sobre conselhos municipais na área social**. Nota Técnica, Disoc/Ipea, 2003.

BEGHIN, Nathalie. **A filantropia empresarial**: nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, 2005 (Coleção questões da nossa época, v. 122).

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. *In*: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis/ Vozes, 1998.

CHAGAS *et al*. **A política da assistência e a participação social**: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (Texto para discussão, n. 1005).

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no terceiro setor. *In*: SZAZI, Eduardo (Org.). **Terceiro setor**. São Paulo: Petrópolis, 2004 (Temas polêmicos).

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DE FRANCO, Augusto. **A ação cidadã na nova realidade política brasileira**. 1994 (mimeo).

DELGADO, G. *et al.* **A participação social na gestão pública**: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000). Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 909).

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 61).

_____. **Cidadania pequena**: fragilidade e desafios do associativismo no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2001 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 80).

_____. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002 (Coleção Prospectiva, v. 6).

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, v 21, n. 2, jul./dez. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 2002.

DONAHUE, John D. **Privatização**: fins públicos meios privados. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

DRAIBE, Sonia. A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. **Socialis**, v. 5. 2001.

_____. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas sociais. Campinas: Neep/Unicamp, 1998.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea, 1990.

_____. As políticas sociais nos anos 1990. *In*: BAUMANN, Renato. (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz & Terra, 1999.

_____. O lugar vazio do espaço público. **Estado de São Paulo**. 12 de jan. 2002.

_____. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz & Terra, 2003.

FINGERMANN, Henrique (Org.). **Parceria público-privado**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos**: a relação público-privada. São Paulo: Fundap, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

IBGE, IPEA, ABONG e GIFE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos**: 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

JACCOUD, Luciana. **Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil**. Tese de Doutoramento. Paris: EHESS, 2002.

JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. **Revista do Serviço Social**, v. 120, n 1, jan./abr. 1996.

KONDO, Seiichi *et al*. **Transparência e responsabilidade no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, Seges, 2002.

LANDIM, Leilah. Notas sobre a campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras. *In*: LANDIM, Leilah (Org.). **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

O' DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, n. 31. 1991.

_____. Teoria democrática e política comparada. **Revista Dados**, v. 42, n. 4. 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global. Petrópolis, RJ/Brasília: Vozes/Nedic, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participava. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. *In*: ALVAREZ, Sonia E.; DARGINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. **A iniciativa privada e o espírito público**: um retrato da ação social das empresas no Brasil. Brasília: Ipea, 2003.

_____. **Filantropia e equidade**: o caso brasileiro. 2002 (mimeo).

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; SILVA, Enid Rocha Andrade. **Bondade ou interesse**? Como e porque as empresas atuam na área social. Brasília: Ipea, 2001.

PROCACCI, Giovanna. **Gouverner la misère**: la question sociale en France: 1789-1848. Paris: Seuil, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. Para uma reinvenção solidária e participava do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 1999c.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999a.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: HELLER, Agnes *et al*. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Afrontamento, 1999b.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Parceria empresa-escola no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização. **Educação & Sociedade,** n. 70. Campinas: Cedes/Papirus, abr. 2000.

SILVA, Enid R. **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, Ipea/Conanda, 2004.

TELLES, Vera da Silva. A 'nova questão social' brasileira. **Praga**: estudos marxistas 6. São Paulo: Hacitec, 1998.

_____. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiv**a, v. 8, n. 2. Abr./jun. 1994.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas**: os conselhos federais de política social – o caso Codefat. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 931).

YASBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 1, 1995.

CAPÍTULO 9

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL

Guilherme C. Delgado
Mário Theodoro

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo percorre duas vertentes autônomas para poder alcançar o eixo comum, que é a ligação da política social com a perspectiva do desenvolvimento.

A primeira vertente analítica, que corresponde também à próxima seção e sobre a qual dedica-se aqui com olhar restrospectivo ao longo de todo o século passado, é a reflexão sobre o desenvolvimento econômico que impregna o pensamento teórico e político do Brasil, formando como que um paradigma teórico. Neste, a modernização técnica, o crescimento econômico, ou o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, pretendem-se idéias-força auto-suficientes para explicar, justificar e motivar o desenvolvimento econômico.

A igualdade como princípio basilar do desenvolvimento esteve ausente no paradigma histórico brasileiro. Por isso não pode ser introduzida por mera adição de adjetivos ou conectivos, que são estranhos ao modelo teórico da modernização técnica. Sem mudanças das históricas relações sociais que se reproduzem socialmente em nossa economia política da desigualdade não se transita à vertente da eqüidade.

A segunda vertente teórica (terceira seção) sobre a qual se concentra o capítulo – a do desenvolvimento com eqüidade – requer uma mudança de paradigma teórico. Este tem como ponto de partida, conforme variantes dessa leitura – igualdade de oportunidade, igualdade de capacidades, ou igualdade de resultados – o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Estas condições equalizadoras clamam por ações de política pública de dotação de "bens primários" e/ou "capacidades" essenciais ao desenvolvimento.

A política social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição de 1988, realiza de maneira restrita, mas condizente, algumas dessas dotações para o desenvolvimento com justiça. Mas a política econômica percorre caminho inverso. A resultante líquida desse jogo não é favorável à tese do desenvolvimento com justiça social.

Contudo, há inegáveis avanços na política social brasileira de Estado e de governo que se adequam, de maneira muito positiva, às hipóteses teóricas do desenvolvimento com justiça. Estas são construídas neste texto como um amálgama das modernas teorias do desenvolvimento humano e da justiça com eqüidade.

Finalmente, são exploradas analiticamente na última seção as condições de transição dos paradigmas da "modernização conservadora" para o "desenvolvimento com justiça". Sem pretensão de estabelecer pontes teóricas, que não são apropriadas neste curto texto, resgata-se da política social brasileira um conjunto de avanços que corroboram o paradigma da igualdade, alertando ao mesmo tempo para os riscos da desconstrução desses avanços e para as estratégias de reconstrução da "modernização conservadora".

2 DESENVOLVIMENTO – O PENSAMENTO ECONÔMICO REVISITADO[1]

O estudo da questão do desenvolvimento assume, no caso brasileiro, dimensões históricas bastante particulares e específicas. Sempre associado à idéia de modernidade e de mudança o desenvolvimento aparece, de um lado, como elemento central do discurso republicano, estruturando uma determinada concepção ideal de nação a ser perseguida; de outro lado, como mote elementar do discurso econômico-científico à guisa de uma perspectiva evolutiva.

O apelo à modernidade aparece de forma mais explícita no advento da era republicana. Ele pode ser já identificado, porém, no conturbado período imperial, sobretudo em seus últimos anos, quando duas questões fulcrais permaneceram sem reposta: a exclusão de grande parte da força de trabalho dos setores produtivos, notadamente no caso do segmento afrodescendente e, de outro lado, a manutenção de uma estrutura fundiária extremamente concentrada. Forjava-se assim um espólio de atraso que a nova ordem republicana deveria afrontar. A resposta no plano ideológico inicialmente se chamou "progresso" – que se juntou à "ordem" na nossa bandeira. O lema de inspiração positivista representa a resposta republicana àquelas questões e traz implícita a necessidade do caminhar para um outro cenário: o cenário da modernidade e do progresso. Em linhas gerais, a resposta continua como uma marca permanentemente perseguida nesta trajetória republicana brasileira.

Na segunda metade do século XX, a situação ideal e limite – de busca de modernidade e/ou do progresso – ganha a designação de "desenvolvimento". Desenvolvimento que, em sua trajetória, assume contornos diversos nos

1. Esta parte do texto constitui um resumo do artigo "A Questão do Desenvolvimento: uma releitura", de Mário Theodoro, in Ramalho e Arrochellas (2004).

discursos vigentes sobretudo nas últimas décadas: marcadamente associado ao aspecto econômico até os anos 1970, assumindo em seguida um significado mais social nos anos 1980, passando, nos anos 1990, a adotar uma conotação de desenvolvimento sustentado e, hoje, mais vinculado à questão da maior ou menor inserção do país na economia globalizada. De todo modo, a perspectiva modernizante-desenvolvimentista tem como base a idéia da mudança, de transição em direção a uma nova situação, na qual o perfil social e econômico do país assumiria o tão perseguido patamar de modernidade.

Numa das passagens mais emblemáticas sobre o tema, Míriam Limoeiro Cardoso (Cardoso, 1978) focaliza a questão do desenvolvimento como ideologia-núcleo do discurso governamental, tomando como referência os governos Juscelino Kubitschek (JK) e Jânio Quadros. E é desta obra que se pode extrair um trecho exemplar do discurso de JK sobre o desenvolvimento:

> O desenvolvimento constitui 'a mudança na rota de um País empenhado em transpor a barreira do subdesenvolvimento e ocupar, entre os povos do Mundo, o lugar que lhe cabe pela sua extensão, pelas suas riquezas, pelo valor dos seus filhos...'[2]

O desenvolvimento como meta denunciaria assim a situação inversa vivenciada: o subdesenvolvimento. Subdesenvolvimento que esteve sempre associado à presença de um segmento não-moderno – em geral designado de setor de subsistência ou setor informal – em convivência com um segmento moderno, percebido como capitalista ou setor de mercado (Singer, 1977). O grosso da produção intelectual e/ou acadêmica brasileira dos anos 1950 a 1970 também parece ter aderido à perspectiva dualista. Inspirados no trabalho pioneiro de Lewis (1954), autores importantes como o próprio Singer, além de Celso Furtado, Milton Santos, entre outros, reafirmaram a centralidade da análise dual na construção de uma teoria do desenvolvimento e da mudança social.[3]

É portanto nesse contexto que ao binômio progresso-desenvolvimento tem sido contraposto o lado arcaico-atrasado da sociedade brasileira. O setor não-moderno não é associado apenas à baixa densidade de capital, baixa produtividade ou reduzido dinamismo, mas é também portador de alguns signos historicamente vistos como pecha. O ideário do Brasil não-moderno é permeado de exemplos e/ou figuras emblemáticas, caso do caboclo rural e do mestiço urbano, ambos tidos como indolentes e despreparados para o trabalho, legatários do caráter negativo atribuído desde há muito ao negro.[4] O país, para

2. JK – Mensagem in Cardoso (1978), p. 97.

3. Sobre o tema ver ainda Bielschowsky (1988) e Balán (1974).

4. Lopes, Siqueira e Nascimento (1987, p.103-123).

cumprir uma trajetória virtuosa de desenvolvimento, haveria que, antes de tudo, remodelar-se e preparar o terreno para a modernidade.[5]

Esse mote do desenvolvimento eterniza-se assim como contraponto ao Brasil "profundo", ao Brasil Caboclo e/ou Mestiço. Forja-se dessa maneira uma espécie de negação de um passado, sem que, no entanto, este tenha se conformado como tal: um passado que não passou; que é presente, presente negado, em prol de uma idéia de país, um ideal de nação, um modelo de sociedade cujo paradigma é "branco-moderno-europeu". A idéia que se coloca como hipótese forte aqui é a de que esse núcleo ideológico constrói uma noção que reafirma um imaginário de país – asséptico, dinâmico, eugênico. De fato, um país imaginário que, ainda que não se realize na prática, parece povoar corações e mentes, e, sobretudo, justificar a ação do Estado e, por decorrência, as políticas públicas.

No contexto acadêmico brasileiro, o conceito de desenvolvimento, ao longo de sua trajetória, e em seus diferentes matizes, conserva pelo menos três caracteres gerais. O primeiro diz respeito à manutenção de uma visão dualista, a despeito das críticas renitentes. Com efeito, a visão dual perdura, ainda que implicitamente, e mesmo as abordagens mais atuais, como a neoliberal e a da sustentabilidade, não lograram sua proscrição. O segundo tem a ver com a permanência do crescimento econômico como elemento central dentro de uma perspectiva etapista, ainda que nem sempre tão mecânica quanto em Rostow (1960), mas por vezes numa ótica histórico-marxista cuja ênfase reside numa pré-traçada trajetória do desenvolvimento das forças produtivas. Finalmente, o apelo à modernidade aparece como o traço comum às diferentes abordagens: do progresso dos anos 1930 à inserção na globalização dos tempos atuais, a busca da modernidade constitui o *Leitmotiv* de um projeto de nação, de um talvez eterno "país do futuro". Nessa perspectiva, forja-se uma idéia de desenvolvimento que é dual, etapista e modernizante, além de funcional como núcleo do discurso do interesse geral.

---

5. Nessa perspectiva, um dos aspectos mais emblemáticos diz respeito à chamada ideologia do branqueamento e seus desdobramentos. Com efeito, ao final do período monárquico, o projeto de modernização incorporara a idéia da necessidade de se promover uma política de migração cujo sentido era, em grande parte, dotar o país de um contingente populacional capaz de contribuir efetiva e positivamente para o desenvolvimento, ao contrário do que se acreditava ser capaz a então maioria afrodescendente. Teses eugênicas, muito em voga à época, inspiraram a política de estímulo à migração européia, política esta que, na forma como se efetivou, a despeito da grande contribuição do imigrante em largo espectro, sedimentou as bases da perpetuação da pobreza e da exclusão até hoje vivenciada. Branquear-se; transmudar-se em uma nação de brancos ou "quase-brancos". A ideologia do branqueamento foi uma das mais importantes inspiradoras da migração e, em conseqüência, da perpetuação da situação de miséria para expressivos contingentes da população brasileira. Sobre o tema, ver Kowarick (1977), De Paulo (2002), e Camargo (1983).

Assim, o mote aqui defendido é o de que, no Brasil, a idéia do desenvolvimento é um dos elementos que vêm fundando do discurso do bem-comum, do interesse geral. Inscreve-se, efetivamente, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de acordo com o preceito constitucional:

> Art. 3. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I – construir uma Sociedade livre, justa e solidária;
>
> II – garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
>
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação." (Constituição Federal, 1988).

No próprio preâmbulo do texto constitucional, o Desenvolvimento aparece como um dos valores supremos, tendo mesmo precedência sobre outros tidos como mais universais, como a Igualdade e a Justiça.

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (Idem, preâmbulo).

Contudo, sem âncora no igualitário e sem a construção de um social, forjou-se no Brasil uma história de modernidade sem mudanças significativas. E a pobreza, a miséria, a falta de oportunidades de emprego, a seletividade do acesso à terra parecem assim compor um mosaico cuja chave para decifrar sua perenidade ao longo dos séculos ainda desafia a sociedade.

Afirmar entretanto que, durante todo esse período, não ocorreram mudanças no espectro político e econômico brasileiro, seria algo inexato. De fato, o grande surto de crescimento experimentado a partir dos anos 1950 foi acompanhado de transformações sociais significativas. O país cresceu, complexificou-se, urbanizou-se, e viu fortalecido o seu mercado interno a partir da consolidação de uma classe média consumidora, que responde por padrões de produção e consumo em grande medida similares aos vigentes no chamado mundo desenvolvido. Entretanto, é a convivência destes padrões com formas de produção e consumo não-modernas mas recriadas – portanto, também renovadas – a maior marca da situação brasileira. O informal e o subsistente fazem parte do cenário, a despeito de serem negados em sua existência e razão.

Daí porque, no Brasil, fala-se em modernidade ao mesmo tempo em que se reproduzem práticas e posturas as mais arcaicas. Modernidade da mulher classe

média que, como sua homônima americana ou européia, ganha espaço no mercado de trabalho, só que aqui às custas do trabalho doméstico de outra(s) mulher(es), estas últimas, mulheres pobres, que não vão para o mercado de trabalho em busca de realização profissional, tampouco de afirmação pessoal. Vão por mera necessidade de sobrevivência e, na maioria das vezes, deixam seus filhos ao léu. Vão dar aos filhos da classe média o que não podem oferecer aos seus próprios: cuidado, atenção. Repetem assim, século e meio após, a relação da Casa-Grande – Senzala. É essa modernidade brasileira que vê proliferar nas ruas meninos e meninas sem futuro. Os "cheira-cola", os pivetes, os pixotes, para os quais não há política social e nem mesmo Estado. A modernidade dos direitos adquiridos das classes médias e da absurda falta destes mesmos direitos – ou de grande parte deste – a que são submetidos os mais pobres. A modernidade da exclusão, da não-inclusão, da ausência de políticas, da falta de respostas institucionais, do silêncio para com amplos segmentos da população. Não é falta de Estado, mas a constituição de uma dada conformação de Estado, conformação esta que se coaduna com um espectro social onde graça a desigualdade em sua reprodução ampliada. Um Estado da cidadania regulada, como bem ressalta Santos (1987), mas também da cidadania à marcha variável, como complementa Marques-Pereira (1995). A informalidade e a subsistência, antes de se constituírem como expressões do atraso (ou do não-desenvolvimento), devem ser vistas como formas de organização e de certo modo de resistência a um dado tipo de modernidade. A modernidade brasileira está associada à reprodução da desigualdade, gerada inclusive pela existência de formas institucionais excludentes. Em síntese, é a modernização sem mudança (Eisemberg, 1977), a gestão da miséria (Procacci, 1993), o desenvolvimento como unidade de discurso que "protege" a realidade iníqua. O porvir desenvolvido é (e esteve) sempre por vir.

É nesse contexto que o chamado setor informal, assim como o setor de subsistência – malgrado o fato de que a idéia de "setor" por si só já traz elementos para uma discussão a ser feita ulteriormente – proliferam como parte constitutiva da realidade brasileira, parte esta cujo entendimento e compreensão numa perspectiva do desenvolvimento requer outra construção teórica. Este é um desafio que se coloca, em particular, para tecer a relação do desenvolvimento com a política social, objeto da próxima seção.

3 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

Na seção precedente enfatizou-se que há uma leitura predominante sobre o desenvolvimento, que é comum a vários olhares teóricos. Destacam-se suscintamente nesta leitura as seguintes caracterizações: *i)* enfoque do desenvolvimento que reproduz a dualidade moderno x atrasado; *ii)* primazia do crescimento econômico como paradigma do desenvolvimento; *iii)* relativa irrelevância do paradigma da igualdade social na concepção do desenvolvi-

mento; e *iv)* auto-suficiência das teses de modernização técnica e/ou avanço das forças produtivas capitalistas, independentemente das relações sociais nelas e por elas forjadas, como vetores do desenvolvimento. Esses vários enfoques do desenvolvimento estão, de diferentes formas, revelando a existência de um movimento de elevação de produtividade de trabalho, sem contrapartida com a distribuição dos frutos gerados pela modernização.

Nesta seção pretende-se fazer outra síntese cujo foco se desdobra nos seguintes movimentos: *i)* o resgate das idéias-chave sobre as questões sociais analisadas nos capítulos históricos deste livro; *ii)* o confronto com a política social sistematizada na segunda parte; e *iii)* as relações de ambas com uma idéia-força subjacente – a do desenvolvimento econômico e social, parametrizado pelo paradigma da igualdade. Esta condição é essencial para superação da questão social e para a sustentação da própria política social previamente enunciadas.

A tese desenvolvimentista que propõe-se resgatar neste capítulo síntese é completamente distinta da visão dualista-modernizante expressa previamente. Como tal ela é uma possibilidade teórica a ser considerada no confronto com a situação social da pobreza e desigualdade, por um lado, e com a políticas social e econômica implementadas, por outro.

Por sua vez, explora-se aqui essa possibilidade teórico-política de se desencadear um processo de desenvolvimento, fundado no paradigma da igualdade. Este seria capaz de promover o crescimento econômico, mediante elevação da produtividade econômica da força de trabalho historicamente excluída dos mercados estruturados e das políticas públicas. Esta é uma hipótese pouco visitada na nossa longa experiência histórica do crescimento econômico.

Neste capítulo, a noção de desenvolvimento com que se propõe confrontar a política social é conceitualmente distinta da leitura teórica do desenvolvimento econômico analisada na seção anterior. Por essa razão cumpre definir as condições teóricas do desenvolvimento que têm a igualdade por paradigma ou o princípio da justiça social como condição inseparável.

Essa concepção do desenvolvimento vai requerer conceitos próprios. Estes visitam as modernas teorias do desenvolvimento e da justiça, mas sem a pretensão de reproduzi-las ou de criar nova teoria. Busca-se aqui tão-somente contextualizar uma noção de desenvolvimento com justiça, que é útil e necessária aos propósitos explicativos deste texto.

O ponto de partida da abordagem adotada é a situação de forte desigualdade social, sob diferentes enfoques – de oportunidade, de capacidade e/ou de resultado, considerados em seqüência. A essa situação inicial corresponde também um quadro de desemprego estrutural de recursos produtivos, com proporção muito alta da População Economicamente Ativa (PEA) em condição de desemprego aberto ou subemprego.

A situação objetivo (S_1) que se almeja atingir altera simultaneamente as condições de desigualdade, do desemprego e de baixa produtividade, relativamente à situação inicial. Denomina-se aqui a situação objetivo àquela que propicia a geração de um Produto Potencial – com crescimento econômico, melhoria nos métodos produtivos e ocupação produtiva dos recursos ociosos. Este (Produto Potencial), para se combinar com uma situação de maior eqüidade, requer forte intervenção das políticas públicas, mediante dotação de bens equalizadores, providos pela esfera pública.

Neste ponto impõe-se o sentido da eqüidade ou da justiça, ausentes na formulação econômica convencional. Também neste ponto será necessário recorrer a conceitos diversos dos adotados nas teorias convencionais do desenvolvimento. São idéias-força que refundam a percepção do desenvolvimento e que podem ser resgatadas no âmbito da própria literatura tida como de cunho liberal – no sentido anglo-saxão. Nessa perspectiva são tomados por exemplo o conceito de "Bens Primários" e "Bens Públicos" da teoria da "justiça com eqüidade" de Rawls,[6] assim como o conceito de "capacidades"[7] da teoria do desenvolvimento humano de A. Sen., e, finalmente, do conceito de "Bem Público" da teoria de Estado de N. Bobbio.[8]

Esses conceitos, cada um à sua maneira, contêm princípios de eqüidade, como dotação política, que alteram estruturalmente as condições iniciais de desigualdade. Recorre-se neste texto a cada uma deles para apropriar nos seus diferenciados contextos teóricos aquilo que é relevante ao eixo explicativo deste capítulo.

"Bens Primários" e "Bens Públicos", na teoria da "Justiça com Eqüidade" de John S. Rawls, são essenciais à sociedade justa. Os primeiros (direitos, liberdade e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais da auto-estima), por serem necessários à sobrevivência digna de todos os indivíduos.

Os Bens Públicos, por seu turno (educação, saúde, habitação, segurança etc.), são necessários para garantir igualmente condições dignas à vida coletiva, isto é, à preservação da qualidade de vida em comum, e são pactuados socialmente na medida do desenvolvimento político da sociedade. Tanto os "Bens Primários", quanto os "Bens Públicos" na teoria de Rawls são finalmente gerados na esfera pública, onde o Estado justo cumpre, dentre outras, as funções de *transferência*, ("que estabelece o mínimo de bens a ser socialmente garantido a todos...")[9] e de

6. Para uma abordagem dos conceitos de "Bens Primários" e "Bens Públicos" na obra de John Rawls, ver Sônia T. Felipe. – "Rawls: Uma Teoria Ético-Política de Justiça", in Oliveira (2000, p. 144-146).

7. Para uma análise do conceito de "capacidades" na obra de Amartya Sen, coerente com uso que dele aqui se faz, ver Sen (2001, cap. 3).

8. Santillán (2003, p. 205-217).

9. Felipe (2000, p. 154).

distribuição ("para financiar continuamente programas destinados a recompensar aqueles que por razões alheias à sua vontade ficam fora do sistema produtivo e da possibilidade de alcançar bens primários necessários").[10]

Os Bens Primários e os Bens Públicos de Rawls são, na teoria do desenvolvimento humano de A. Sen., equivalentes aos *entitlements* que viabilizam habilitação dos desiguais a prover "capacidades para realizar funcionamentos", de sorte que mediante acesso a esses bens se cumpram condições iniciais de igualdade de oportunidade ou de igualdade de capacidades como condição ao desenvolvimento humano.

Finalmente, na sua teoria de igualdade, Bobbio trabalha com o princípio do "tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais",[11] onde o seu conceito de "Bem Público" é precisamente aquele que garante a justiça distributiva e a promoção da igualdade mediante ação legal do Estado. O critério da igualdade de Bobbio vai além da "igualdade de oportunidade". Afeta não apenas as condições da dotação inicial do processo competitivo-cooperativo das relações econômicas e sociais, mas as próprias condições de obtenção final de igualdade de resultados.

Para o que importa aqui resgatar dessa discussão teórica, os conceitos de bens primários, bens públicos e capacidades para realizar funcionamentos são dotações políticas, portanto dependem da ação ou regulação do Estado. Nesse sentido, elas significam alterar as condições iniciais de desigualdade autoreprodutivas (situação S_0) e se incorporam à condição de desenvolvimento com justiça S_1, onde ocorreria na economia um produto e/ou renda denominado "produto potencial", que estaria direta ou indiretamente afetado pela dotação de bens primários e bens públicos anteriormente descritos.

No contexto da política social brasileira esses bens se materializam, dentre outras, sob as formas de renda "imputada" (gasto social em educação fundamental e saúde pública), renda monetária direta (benefícios não-contributivos da Seguridade Social), ou titularidades fundiárias na reforma agrária. Como tais, esses bens afetam fundamentalmente as condições de circulação da renda social em benefício dos mais pobres.

Já o produto potencial que empregaria a força de trabalho desocupada, as terras improdutivas e demais recursos econômicos ociosos, e que ainda propiciaria geração de excedentes monetários ao setor de subsistência da economia, somente se viabilizaria com mudanças coetâneas nas condições de produção e realização dessa produção.

10. Felipe (2000, p. 154).

11. Santillán (2003, p. 212-214).

Observe-se que foi caracterizada a situação objetivo S_1, como situação de "desenvolvimento com justiça", balizada por três fatores de desenvolvimento – *i)* forte mudança nos indicadores de desigualdade social; *ii)* mudanças nos métodos produtivos; e *iii)* ocupação dos recursos produtivos ociosos – a força de trabalho em primeiro lugar. Por sua vez, se podemos associar à melhoria nas condições de eqüidade os conceitos de bens públicos providos pela política social, os mesmos são apenas indiretamente indutores do produto potencial, como pretende-se demonstrar em seqüência.

A idéia do produto potencial relacionada à situação objetivo (desenvolvimento com justiça) requer arranjos produtivos-ocupacionais que incorporem a parcela de PEA desocupada ou subocupada em novos métodos produtivos e relações de trabalho. Estas, por seu turno, são favorecidas por uma política social promotora da igualdade, mas dependem de políticas setoriais específicas, de fomento à produção, ao emprego e às inovações técnicas e organizacionais consentâneas com o próprio conceito do produto potencial. Observe-se que este produto não pode ser gerado pela dinâmica econômica espontânea dos mercados de produto ou de trabalho, mas exige planejamento e direcionalidade das políticas de fomento setorial, além do que se realiza na órbita das políticas sociais clássicas.

Finalmente, os critérios teóricos úteis à construção de um conceito de desenvolvimento com justiça (situação S_1) são, como se os definiu, de mudança de situação e de paradigma teórico. Como tais eles se defrontam originalmente com situação de pobreza e desigualdade, abstratamente definidas.

Contudo, quando se pretende confrontar essa nova formulação do desenvolvimento às situações concretas da economia e sociedade brasileira analisadas historicamente neste livro, há que se voltar às questões sociais e problemas abordados nos vários capítulos precedentes: *relações fundiárias iníquas, relações de trabalho excludentes e direitos de cidadania restritos*. Este é precisamente o objeto das seções de 3.1 a 3.2 e 4 adiante, onde se confrontam os critérios de desenvolvimento com justiça aqui delineados às situações concretas de desigualdade ou aos avanços parciais da política social identificada.

3.1 Relações fundiárias e relações de trabalho no espaço rural

Da leitura dos capítulos que trataram das relações agrárias (capítulos 1 e 2) emerge uma síntese conclusiva sob a perspectiva deste capítulo. Há um processo histórico de reprodução do capital e da propriedade fundiária no Brasil que não combina com uma idéia-força do desenvolvimento com eqüidade. Ainda que tenha havido algum avanço na produtividade econômico do agronegócio, tal crescimento econômico não penetra no amplo setor da economia familiar – ou o faz de maneira pouco expressiva –, tampouco dissemina relações assalariadas à

esmagadora maioria de força do trabalho rural. Em especial no período histórico mais recente, em que se dá uma forte elevação da produtividade do trabalho na chamada agricultura do agronegócio, tal processo econômico dissemina e reproduz concentração fundiária, valorização da renda da terra e lucro dos complexos agroindustriais e financeiros. Mas nesse processo econômico não comparecem cerca de três quartos dos estabelecimentos familiares com valor de produção no nível do salário mínimo, nem os assalariados rurais portadores de baixa qualificação técnica – no conjunto, estes grupos representam algo como 90% da PEA rural. Esse crescimento econômico setorial reproduz o setor de subsistência rural – e até o alarga. Por isso não o desenvolve.

À maneira antiga, a estratégia de crescimento econômico do agronegócio é típica à da dualidade, ou da modernização técnica sem mudança das relações fundiárias e trabalhistas. Por essa razão é incapaz de gerar o "Produto Potencial", fonte da incorporação econômica do setor de subsistência – com aumento de produtividade do trabalho neste setor.

Isto posto, transparece evidente a diferença de concepção entre uma estratégia convencional de crescimento econômico, segundo a lógica dos mercados estruturados, e uma estratégia de desenvolvimento com eqüidade.

Neste segundo caso, que ora interessa aqui explorar, a "política social" no sentido categorial utilizado neste texto cumpre um papel essencial e necessário. Porque é a partir dela, dentro do ordenamento de direitos sociais brasileiros, que se realizam essas mudanças fundamentais no nosso *status quo* da pobreza: novos *entitlements* fundiários à população sem terra e sem trabalho; novos direitos de cidadania social aos incapacitados para o trabalho, além dos outros direitos incondicionais, analisados no capítulo 5 desta coletânea (educação fundamental e saúde).

Esse arranjo da política social, como já se assinalou, é necessário mas insuficiente a uma estratégia de desenvolvimento. Falta uma habilitação essencial nesse processo: a capacitação dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária para elevação da produtividade do trabalho – o que aqui significaria elevar seus excedentes monetários.

Esse terceiro movimento de habilitação econômica não se faz somente no campo da política social; requer política agrícola/agrária de fomento à produção e comercialização do setor de subsistência, a exemplo da experiência ainda tímida da Reforma Agrária e do Plano de Safra da Agricultura Familiar, parcialmente adotados no atual governo. Requer ainda uma decisiva reorganização dos sistemas públicos de crédito, comercialização e assistência técnica para uma nova política de fomento ao desenvolvimento.

Um novo arranjo produtivo-ocupacional precisaria ser compatível com relações fundiárias, trabalhistas e ambientais – segundo o princípio da função social da propriedade no Brasil. Seria ademais um padrão capaz de produzir o produto potencial que incorporasse os atuais recursos ociosos da terra e do trabalho. A realização desse produto e a apropriação da renda social dele resultante requereria uma dada engenharia de política agrícola, que alteraria completamente a economia política do espaço agrário brasileiro.

Neste ponto cabem as perguntas a serem retomadas mais adiante: há forças sociais e projeto político motivados à promoção dessa estratégia de desenvolvimento? Essa estratégia é compatível com o padrão atual de relações de mercado e das relações internacionais que ora formatam a economia brasileira?

3.2 Relações de trabalho urbanas e desenvolvimento

Nos capítulos 3 e 4 deste livro foram analisadas a constituição e evolução de um regime de trabalho assalariado no Brasil – desde os primórdios da Abolição até o presente. A análise destacou também a paralela reprodução durante todo o período enfocado das relações não-assalariadas do trabalho livre e desprotegido pela lei – o mundo do trabalho informal, que em particular nas duas últimas décadas do século passado ampliou-se de maneira mais acelerada, enquanto declinava o assalariamento, depois de meio século de expansão, associado à industrialização e à urbanização da economia.

Assalariamento formal e informalidade nas relações de trabalho andaram juntos no longo ciclo de expansão industrial dos anos 1930 aos 1980, mas havia um consenso teórico à época de que a forma de trabalho assalariado seria o destino inexorável da economia capitalista, de sorte que em poucas décadas esta se imporia como tendência geral para todo o mundo do trabalho. Nesse ambiente intelectual é que se estrutura nossa política social, calcada sobre a relação assalariada de trabalho, assentada no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Isto era visto como natural, progressista, e funcionou intelectualmente como paradigma.

A perspectiva que se tem hoje de evolução do mercado de trabalho é bem diversa. O crescimento dos níveis de desemprego aberto, desalento, assalariamento não protegido e das várias formas de auto-ocupação revela que nestas duas últimas décadas de estagnação econômica inverteu-se a dinâmica do mercado de trabalho, de sorte a crescer e se avolumar uma porção de mais da metade da força de trabalho que se reproduz fora do assalariamento formal.

Uma abordagem do desenvolvimento econômico à moda antiga pressupunha que o crescimento econômico demandaria parcelas crescentes de trabalho assalariado, recriando as condições ideais para crescimento da

produtividade de trabalho e sua repartição "justa" face à proteção legal, gozada pelo regime de trabalho assalariado.

Não é preciso repetir os dados empíricos do nosso mundo do trabalho para rebater essa tese da virtuosidade do crescimento econômico, impondo a relação assalariada como fenômeno geral. Na verdade nossa economia do trabalho tornou-se complexo, de sorte que uma abordagem causal convencional na linha produçãoà emprego à assalariamento é hoje uma teoria particular e não teoria geral do crescimento.

Na verdade, o desafio teórico para o desenvolvimento, segundo o paradigma da igualdade, é responder à necessária elevação da produtividade do trabalho, com simultânea reestruturação das relações de trabalho e produção que se dão no mundo do trabalho informal. Isto supõe que estas relações sociais, formas de produção e organização do trabalho não assalariadas são permanentes, e não uma estágio prévio para o futuro assalariamento. De todo modo, o que não precisa ser permanente é a precariedade e iniqüidade do chamado trabalho informal.

3.2.1 Evolução recente da renda familiar e das dotações de direitos em face das relações de trabalho

Uma análise da renda das famílias no período posterior à Constituição de 1988 evidencia dois fenômenos muito relevantes para a análise da perspectiva do desenvolvimento em foco: *i)* uma elevação significativa da proporção da renda monetária das famílias pobres oriunda de Direitos Sociais da Seguridade Social; *ii)* expansão em termos reais do gasto social vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao financiamento do ensino fundamental; e *iii)* redução em termos reais e proporcionais da renda do trabalho no conjunto da renda familiar.

Os dois primeiros fenômenos são evidência direta (renda monetária) e indireta (renda familiar *imputada*) de que a dotação de direitos sociais, implementada a partir do marco jurídico da Constituição de 1988, afeta positivamente os *entitlements* das famílias em geral e obviamente da base social mais pobre. Nesse sentido, a estratégia de desenvolvimento com proteção às relações de trabalho "desprotegidas", porque formalmente não assalariadas, encontra razoável resgate nos direitos sociais incondicionais (educação fundamental e saúde), na Previdência Rural (economia familiar rural), alguma abertura para os não assalariados na Assistência Social (Benefícios de Prestação Continuada), mas infelizmente em nenhum sistema previdenciário próprio aos trabalhadores informais urbanos. Evidência empírica direta sobre elevação significativa da renda monetária oriunda da Seguridade Social nos revela a tabela 1, onde, comparando-se os Censos de 1991 e 2000, observa-se que a proporção daqueles pagamentos feitos pela Seguridade Social elevou-se de 10% para 16%, na renda familiar, enquanto a renda do trabalho cai no mesmo período de 85% para 78%.

TABELA 1
Renda familiar – evolução – 1991 e 2000
(Em %)

Variáveis	1991	2000
Renda familiar total[1]	100,0	100,0
Renda de trabalho	85,3	78,0
Renda da Seguridade Social	10,2	16,0
Outras rendas	4,5	6,0

Fonte: IBGE (Censo Demográficos 1991 a 2000). Elaboração dos autores.
Nota: [1]Corresponde à renda familiar, considerando-se o conceito família-domicílio do IBGE, de todos os membros e para todas as fontes de remuneração.

A constatação de que a renda do trabalho cai sistematicamente ao longo da última década, em termos reais e proporcionais, revela um problema grave para o desenvolvimento. Este fato, corroborado por outras evidências empíricas (de queda sistemática das ocupações assalariadas ou não assalariadas), aponta para o limite da política de direitos sociais para gerar desenvolvimento. *Entitlements* previdenciários, educacionais de saúde e outras mais – mesmo que não tão restritivos com o são no presente para as relações de trabalho informais – são e seriam insuficientes para lançar uma estratégia de desenvolvimento com eqüidade. Políticas de fomento à produtividade do trabalho, de apoio à produção familiar e microempresarial, de formalização das relações de trabalho atualmente desprotegidas, sem obrigatoriamente passar pelo padrão CLT, são essenciais. Parece evidente que o mundo das relações informais efetivamente precisa incorporar transformações produtivas que viabilizem a superação do estágio da mera economia de subsistência.

Da mesma forma, a massa de população, hoje precariamente atendida pelas subvenções monetárias do Programa "Bolsa Família", não poderá se inserir em uma estratégia de desenvolvimento sem que políticas de fomento produtivo façam mediação à sua associação nos "Serviços Produtivos", na "Indústria de Transformação', no "Turismo", na prestação de serviços em geral, e nas várias formas autônomas da economia familiar urbana, sem excluir evidentemente o setor rural, previamente analisado. Obviamente apenas uma pequena parcela dessa força de trabalho se integrará ao assalariamento, e provavelmente a maioria da PEA se reproduzirá sob outros arranjos produtivos e ocupacionais.

Novamente aqui se coloca o dilema já delineado na análise do setor de subsistência rural: a elevação da produtividade do trabalho dessa população, sob outras bases de relação de trabalho e inserção produtiva, são condição *sine qua non* para o desenvolvimento com eqüidade.

Obviamente essa é uma conjectura teórica, consistente com o referencial teórico do desenvolvimento aqui adotado. Sua viabilidade política e de economia política são hoje uma alternativa marginalmente explorada na agenda do governo. A linha de política social de assistência à pobreza, executada pelo governo, e da proteção dos direitos sociais, ancorada na política social do Estado, são na visão destes autores, importantes para gerar dotações capacitadoras ao desenvolvimento. Mas isoladamente não são potentes para mudar relações sociais vigentes, principalmente porque afetam apenas indiretamente o crescimento da produção e de emprego. Esse *approach* merece uma análise mais específica, porquanto incorpora outros aspectos da relação da política social como desenvolvimento – abordados em seqüência.

4 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: ALCANCE E LIMITES

A relação da política social com o desenvolvimento, no conceito que aqui se adota, comparece nesta síntese sob três enfoques interconectados, mas autônomos: *i)* o dos direitos sociais como *entitlements* – objetivamente capacitadores da inclusão social; *ii)* o da política social como forma de redistribuição da renda social – promovendo igualdade e induzindo investimento produtivo; e *iii)* o enfoque do gasto social público e seu papel indutor de demanda efetiva e de sentido anticíclico na baixa conjuntura.

Essas hipóteses são corroboradas com forte evidência empírica nas análises dos capítulos 5 (Abrangência da Política Social) e 6 e 7 (Gasto Social Federal e Financiamento da Política Social). Mas nesta síntese há que serem resgatados os argumentos do desenvolvimento, que apenas neste capítulo final comparecem de forma explícita.

Sobre o enfoque dos *entitlements*, em acréscimo ao que ficou exposto nas seções precedentes, deve-se ressaltar que o reconhecimento de direitos sociais na Seguridade Social, em particular na Previdência Social, teve efetiva capacidade de mudança setorial nas condições de desigualdade e pobreza, decorridas mais de uma década de sua aplicação sistemática.

No caso específico do Regime Geral de Previdência Social e da Lei Orgânica da Assistência Social tem-se evidência empírica forte (ver dados sobre linha de pobreza no periódico Políticas Sociais – acompanhamento e análise, do Ipea, n. 9, p. 18, gráfico 1) do papel significativo representado pelos direitos de seguridade social na proteção à pobreza.

As rendas vinculadas a esses direitos pagas aos idosos, inválidos e viúvas "retiram" sistematicamente da lista da indigência ao longo do período de sua aplicação – 1992-2003 – de 15 a 17 milhões de pessoas (*op. cit.*).

Por sua vez, as estatísticas censitárias de 1991 e 2000, portanto antes e depois da implantação dos direitos socais da Previdência Rural, revelam aquilo que já tinha sido constatado em outras pesquisas do Ipea:[12] houve melhoria significativa na distribuição da renda rural, em especial para os inativos e para as mulheres. Os dados comparativos do índice de Gini (ver tabela 2) permitem concluir que houve melhoria apreciável na desconcentração da renda rural total (de 0,545 por 0,529) e que essa melhoria se deveu a mudança significativa do índice dos "não economicamente ativos" (de 0,426 a 0,302), especialmente das mulheres (0,351 a 0,235).

TABELA 2
Índice de Gini da distribuição da renda nominal familiar – economicamente ativos e economicamente inativos – Brasil – 1991 a 2000

Situação de domicílio e sexo	1991			2000		
	Total	Economicamente ativos	Total	Não economicamente ativos	Economicamente ativos	Não economicamente ativos
Total	**0,618**	**0,609**	**0,645**	**0,611**	**0,609**	**0,584**
Urbano	0,608	0,597	0,644	0,605	0,602	0,591
Rural	0,545	0,545	0,426	0,529	0,553	0,302
Homens	0,620	0,614	0,660	0,620	0,618	0,610
Urbanos	0,604	0,597	0,652	0,610	0,608	0,608
Rural	0,544	0,542	0,492	0,554	0,563	0,383
Mulheres	0,591	0,577	0,608	0,576	0,576	0,548
Urbano	0,584	0,569	0,613	0,575	0,571	0,562
Rural	0,499	0,531	0,351	0,415	0,489	0,235

Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000) – Trabalho e Rendimentos – Tabela 1.2.3. Elaboração dos autores.

No caso da Previdência Rural há evidência empírica de que os novos direitos criados a partir da Constituição fortaleceram não apenas o poder de compra dessas famílias (impacto de demanda efetiva), como também lograram realizar um intento não perseguido – fortaleceram a capacidade produtiva do "regime de economia familiar", viabilizando inclusive suas condições de produção.

Por último, as experiências de acesso à terra nos assentamentos de reforma agrária, realizadas depois da regulamentação do novo regime fundiário da Constituição de 1988, revelam com clareza as potencialidades e os limites dos *entitlements* fundiários. Há claras evidências de um bom número de experiências exitosas de assentamentos agrários.[13] Mas como subsistem condições

12. Para uma análise mais aprofundada do papel da Previdência Rural sobre a economia familiar, ver Delgado e Cardoso (2000).

13. Para uma avaliação mais recente de 26 projetos de assentamento em sete estados, abrangendo cerca de 10 mil famílias assentadas depois de 1995, ver Leite e Sérvulo (2004).

Livro Questao Social.indb 424 1/6/2009 14:32:08

muito desiguais de dotação inicial de "bens primários" ou "capacidades de funcionamento" efetivamente equalizadoras de oportunidades para a maioria, a resultante é uma mudança limitada, ali onde houve apenas o acesso à terra. Neste último caso (majoritário) faltam algumas condições fundamentais, típicas das políticas de fomento agrícola para gerar a igualdade de oportunidades. Faltam crédito rural, capacitação técnica e garantia de mínimos na realização da produção que viabilizem as condições de desenvolvimento em mercados reestruturados pela política agrária.[14]

4.1 Distribuição de renda

O argumento da distribuição e seu nexo causal com o desenvolvimento é justificável sob o enfoque econômico pela melhoria significativa às oportunidades para investir numa economia que transita de uma pior a uma melhor distribuição pessoal de renda monetária.

Porém, o que se quer aqui chamar a atenção de fato é sobre o papel potencial da política social, fundada em direitos sociais, para promoção autônoma da redistribuição pessoal da renda.

Conforme foi visto na seção 3.2.1, há movimentos contrapostos na renda familiar em período recente. Ocorre elevação da renda monetária e não-monetária, oriundas da política social e, simultaneamente, queda na renda familiar oriunda do trabalho. Isto certamente afeta as medições convencionais do efeito distributivo da política social que suponham a condição *coeteris paribus* às demais rendas familiares. Mesmo assim, os índices de Gini da renda rural e em especial da população inativa rural mudam fortemente, num sentido de maior eqüidade, na trajetória entre o antes e o depois da aplicação da Previdência Rural. Por sua vez, o efeito distributivo do conjunto dos benefícios monetários do Regime Geral da Previdência Social e da Lei Orgânica da Assistência Social também cumpre papel distributivo análogo à Previdência Rural, embora menos intenso. Como se vê na tabela 2, também melhora o índice de Gini da população inativa urbana entre 1991 e 2000.

Sabe-se, contudo, que no mesmo período (anos 1990) em que a política social realiza esse movimento de melhoria na distribuição de renda pessoal dos "não economicamente ativos", ocorre movimento em sentido inverso – para a distribuição funcional da renda (renda do trabalho/renda do capital). Para usar ainda os dados do índice de Gini em corroboração a essa hipótese, observe-se que não muda a concentração dos "economicamente ativos" e até piora a situação dos urbanos economicamente ativos. Essa situação remete a várias

14. Análise mais detalhada de situação agrária aqui sintetizada é desenvolvida no capítulo 2 deste livro.

interrogações sobre a redistributividade da política social pelo lado das formas e fontes de financiamento que propiciam transferências financeiras às populações mais pobres (ver capítulo 7). Aparentemente, tem-se uma situação em que o gasto social federal tem caráter claramente redistributivo, mas a forma de financiamento não corrobora integralmente esse movimento pelo lado da distribuição funcional. Em linguagem mais simples: seriam os assalariados pobres e a classe média os setores mais onerados proporcionalmente no Orçamento da Seguridade Social pela via da tributação, e não os lucros e outras rendas do capital? A conclusão sobre o efeito distributivo da política social, como mostram os capítulos 6 (gastos) e 7 (financiamento) contém ambigüidades. Estas, contudo, não descartam a tese central deste capítulo – sobre os efeitos da eqüidade da política social –, mas relativizam-na por um outro argumento, que decorre da nossa estrutura tributária.

4.2 Gasto social, consumo popular e demanda efetiva

O nível do gasto social público, ao redor de 21% do PIB, no qual se destacam os recursos vinculados a pagamento de benefícios sociais básicos (RGPS e Loas), educação fundamental e saúde pública, tem efetivamente efeitos sobre a geração do produto e renda agregados da economia. O princípio teórico do gasto determinando o produto macroeconômico é aqui aplicável, principalmente aos produtos denominados bens-salários.

A hipótese de que os recebimentos de renda de cidadania transformam-se em gasto em bens de consumo popular equipara a assertiva "os trabalhadores gastam o que ganham" com uma outra equivalente: "os pobres gastam o que ganham". Esta tese implica, admitindo o princípio da demanda efetiva (sentido de determinação da renda e produto pelas variáveis de gasto macroeconômico), atribuir sentido causal ao gasto social. A causalidade aqui tem a ver com as variações de curto prazo do gasto social, co-determinando a renda dos familiares pobres e sustentando a produção e o consumo popular de bens-salários.

Por outro lado, o modelo de financiamento dos gastos da política social de direitos básicos – insusceptível a cortes orçamentários, dependente de variáveis demográficas e do salário mínimo no sistema de seguridade social – garante sentido anticíclico ao gasto social nos momentos de baixa conjuntura macroeconômica. Evidência empírica dessa assertiva é visível na trajetória recente do gasto social, especialmente na recessão econômica 1999-2003 (ver dados no capítulo 6).

A sustentabilidade fiscal desse sistema depende hoje basicamente do crescimento real da economia, visto que os fatores de crescimento real do gasto da

Seguridade Social são previsíveis e compatíveis com um crescimento real da economia ao redor dos 4,0% ao ano.[15] Mas não o são com uma trajetória de estagnação econômica.

Finalmente, deve-se destacar que o perfil da renda familiar afetada pelos direitos sociais básicos, coerentemente com o sentido redistributivo e de combate à pobreza, situa-se na faixa até três ou quatro salários mínimos da renda familiar. Nesses estratos, a elasticidade renda-consumo para vários produtos de alimentação, vestuário, calçados, habitação etc. é muito alta.

Esta incidência do gasto social em direitos básicos sobre uma massa muito expressiva da população pobre[16] evidencia uma relação muito forte da política social com o chamado "consumo de massas", modelo explicitamente assumido no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 como estilo de crescimento econômico a ser priorizado pelo governo federal.

5 CONDIÇÕES DE TRANSIÇÃO

Todas as considerações sobre desenvolvimento com eqüidade e suas relações com a política social elaboradas neste capítulo são hipóteses teóricas, aplicáveis à situação social brasileira e à sua política social implementada após a Constituição de 1988.

A efetiva estruturação de uma estratégia de desenvolvimento nos moldes aqui delineados requer que se elabore, de forma analítica, as condições de transição à mudança de situação. Essa mudança pressupõe um novo paradigma do desenvolvimento relativamente à seguinte, como ficou claro na exposição da seção 2. Mas pressupõe também uma mudança concreta da economia política, das condições macroeconômicas e das forças sociais que hoje formatam o Estado brasileiro, bem como a inserção da economia brasileira na economia mundial.

Toma-se por suposto que o quadro da inserção supracitado é parte da situação inicial (S_0 – Situação no tempo zero), onde não há desenvolvimento com eqüidade, ainda que alguns experimentos e políticas setoriais possam ser compatíveis. A transição para uma situação objetivo S_1 (com desenvolvimento) não se dará pela dinâmica espontânea da economia, nem das políticas públicas em curso, especialmente de sua política econômica.

15. A elasticidade da receita da Previdência com relação ao PIB é substancialmente maior que a unidade. Isto se deve basicamente ao efeito virtuoso do PIB sobre nova filiação e sobre a recuperação de débitos da Dívida Ativa velha, sem nova acumulação da Dívida Ativa para com o INSS.

16. Ver dados dos gastos do INSS sobre a linha de pobreza no periódico Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, do Ipea n. 9, p.18, gráfico 1.

Isto posto, as condições de transição de $S_0 \rightarrow S_1$, demandam um exercício planejado de intervenção na realidade da desigualdade. Usando a linguagem de A. Sem, a transição consiste em mover a economia política de sua secular tendência de reprodução da desigualdade e do *"estado de necessidade"* para os pobres, rumo a um novo arranjo de desenvolvimento em que se esteja objetivando um *"estado de liberdade"*. Essa mudança, embora simples de ser expressa, não é passível de teorização, visto que significa ela própria uma mudança de paradigma teórico.

Ora, tal mudança provavelmente não encontre na atual conjuntura política e econômica do país forças sociais, condições macroeconômicas e projeto político concertados para desencadeá-la. Muito ao contrário: a fragilidade financeira do setor público, manifesta pelo nível alcançado pelo endividamento público interno, e a dependência de recursos externos para "honrar" os compromissos internacionais são fortes constrangimentos ao desenvolvimento. E mesmo quando esses constrangimentos se dissipam aparentemente, com estratégias de crescimento setorial – o caso do agronegócio brasileiro, analisado no segundo capítulo deste livro –, abrem espaço para revisitação da "modernização conservadora" e não do "desenvolvimento com justiça".

Por sua vez, os atores políticos organizados, os partidos políticos, a classe empresarial, os trabalhadores organizados e o governo não sinalizam força suficiente e/ou projeto político na direção de um projeto de desenvolvimento com eqüidade. Em suma, um tal projeto requer uma estratégia da tríplice mudança enunciada: *das relações fundiárias iníquas, das relações de trabalho excludentes, e dos direitos de cidadania restritos*. E neste caminho há apenas pequenos avanços a registrar, que podem ou não ser magnificados no jogo político.

O que se investiga aqui são as condições teóricas de possibilidade para o desenvolvimento com eqüidade. E nesta investigação deparou-se com o seu inverso: situações conjunturais que significam condições de impossibilidade. Não há como requerer uma teoria para transição em sentido positivo, mas há pistas teóricas significativas sobre aquilo que colabora ou não colabora para a estratégia do desenvolvimento com eqüidade. A reprodução da dualidade moderno x atrasado, presente na estratégia de modernização técnica do agronegócio, é um exemplo dessas saídas negativas exaustivamente analisadas no segundo capítulo da coletânea (a questão gráfica).

Em sentido inverso, ou seja, corroborando a tese do desenvolvimento com eqüidade, tem-se a "Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária",[17] em termos conceituais, e a Política Nacional de Previdência Rural – esta em sentido factual.

17. Ver Arruda (2003).

Como no Brasil caminhou-se na política social vários passos positivos em relação a essa estratégia de mudança, se alguma utilidade tem o conhecimento para orientar a ação política, talvez o que se possa daqui deduzir sejam alguns possíveis caminhos para reforçar e ampliar o escopo das políticas sociais pró-desenvolvimento. É necessário também ter cautela contra tentativas de desconstrução dos direitos sociais básicos – principalmente daqueles que apresentam significativa dotação de "bens primários" e "capacidades" aos segmentos sociais excluídos da vida econômica e política da sociedade. Essa cautela precisa ser redobrada quando a justificativa da desconstrução é solitariamente "o equilíbrio fiscal", ou a necessidade de financiar o crescimento econômico, pois no primeiro caso não há qualquer projeto de crescimento e, no segundo, haveria um projeto da velha modernização técnica, sem mudança nas relações sociais. E isto não conduz ao desenvolvimento.

Finalmente, há que se reconhecer que a reflexão sobre política social e desenvolvimento aqui feita é apenas um momento cognitivo que pode ser útil ao processo do agir político, mas também não se pretende guia de recomendações e/ou elaboração prática do agir político em cada conjuntura. Há um dilema real dos dois lados – do teórico e do político prático. Sem referencial teórico, o agir político pragmático reproduz a convenção antiga – como diria Keynes: o pragmático puro é um fiel seguidor de teorias e doutrinadores já falecidos. Mas a reflexão teórica, por sua vez, não dá conta da complexidade e da totalidade dos problemas da conjuntura, nem das condições de um agir planejado para mudança de paradigma.

O lugar da reflexão teórica, esclarecendo o agir político no campo da política social e do desenvolvimento, terá certamente algum valor se ousar e lograr produzir conhecimento e informações relevantes e sistemáticos sobre essas questões. Por suposto, conhecimento e informações relevantes são recursos escassos que em algum momento conjuntural seriam úteis para orientar o agir político, consistente com mudanças do paradigma do desenvolvimento.

Pretensão e expectativas de reflexão sobre política social e desenvolvimento estão aqui postas, com as devidas ponderações de autonomia do conhecimento e da ação política, bem como das suas respectivas interações e reciprocidades.

Conclui-se que, há aqui o reconhecimento de uma lacuna a ser desenvolvida: políticas setoriais de fomento da produção e do emprego são essenciais para a geração do produto potencial, insusceptível de ser criado pela dinâmica autônoma dos mercados. Este é o dilema que perpassa a política social do país na atual conjuntura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, S., PLINIO (Coords.). **Proposta de plano nacional de reforma agrária**. Brasília, out. 2003 (não publicado).

BALÁN, Jorge (Org.). Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro. **Col. Corpo e Alma do Brasil**. São Paulo: Difel, 1974.

BIELSCHOWISKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. **Série PNPE**, n. 19. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BOSI, Alfredo. **A dialética da colonização**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CAMARGO, Aspásia A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-196). *In*: FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**. 2. ed. Tomo III, v. 3. São Paulo: Difel, 1983.

CARDOSO, Fernando H. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. **Cadernos Cebrap**, n. 33. Petrópolis/Vozes, 1980.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. Dépendence et développement en Amérique latine. **Col. Politiques**. Paris: PUF, 1978.

CARDOSO, Fernando H.; PINTO, A.; SUNKEL, O. El pensamiento de la CEPAL. **Col. Tiempo Latino-americano**. Santiago: Editorial Universitaria, 1969.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil**: JQ-JK. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.

CASTELLS, Manuel. Prática epistemológica e ciências sociais. *In*: CASTELLS *et al.* Epistemologia e ciências sociais. **Col. Substância**. Porto, Rés. 1976.

CHESNAIS, François. La mondialisation du capital. **Col. Alternatives Économiques**. Paris: Syros, 1994.

DELGADO, G.; CARDOSO Jr. J. C. (Orgs.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a previdência rural nos anos 90. Brasília: Ipea, 2000.

DE PAULO, Carlos Alberto Santos. **Movimento negro**. Participação e institucionalidade: desafios para uma agenda pública – (Dissertação de mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2002.

DINIZ C. C.; LEMOS M. B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 1990.

DINIZ, Eli. Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945. **Col. Estudos Brasileiros**, v. 27. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. **Col. Estudos Brasileiros**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

_____. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. *In*: SOLA; PAULANI (Orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp, 1995.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis/Vozes, 1981.

EISEMBERG, Peter L. **A modernização sem mudança**: a indústria açucareira em Pernambuco, 1840-1910. Maia, João (Trad.). Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, v. 1 e 2. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FERNANDES, Florestan. **The negro in Brazilian Society**. New York: Columbia University Press, 1969.

FERREIRA DA SILVA, José Cláudio. Origens, evolução e estágio atual da crise econômica. *In*: **Perspectivas da economia brasileira**: 1992. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

FELIPE, Sônia T. Rawls. Uma teoria ético: política da justiça. *In*: OLIVEIRA, A. Manfredo. **Correntes fundamentais da ética contemporânea**. Petrópolis/Vozes, 2000.

FIORI, J. L. (Org.). **1999**: estados e moedas no desenvolvimento das nações. Rio de Janeiro: Petrópolis/Vozes, 2000.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. **Ciências sociais**, v. 23. 10 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1970 (Col. Biblioteca Universitária, série 2a).

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

_____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

_____. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1989.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **1959**: Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste. 2. ed. Recife: Minter/Sudene, 1967.

JACCOUD, Luciana. **Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil**. Tese de Doutoramento. Paris: EHESS, 2002.

JATOBÁ, Jorge. A dinâmica econômica do Nordeste no contexto da economia nacional e as políticas de desenvolvimento regional. *In*: Sudene. Dinâmica da economia e absorção de mão-de-obra. **Anais do Seminário**. Recife: Sudene/ Massangana, 1984 (Série População e Emprego, n. 18).

HASENBALG, Carlos Alfredo. Discriminação e desigualdades raciais no Brasil, Biblioteca de Ciências Sociais. **Série Sociologia**, v. n. 10. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HOFFMANN, Helga. Desemprego e subemprego no Brasil. 2. ed. **Col. Ensaios**, n. 24. São Paulo: Ática, 1980.

KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. 2. ed. **Col. Estudos Latino-americanos**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

LABORGNE D.; LIPIETZ, A. **L'Après fordisme**: idées fausses et questions ouvertes, in Problèmes économiques. La Documentation Française, 1992.

LAMOUNIER, Maria Lúcia. **Da escravidão ao trabalho livre** (a lei de alocação de serviços de 1879). Campinas: Papirus, 1988.

LAUTIER, Bruno. Les malheureux sont les puissants de la terre... (Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine). **Tiers-monde**, n. 142. Paris: PUF-Iedes, 1995.

LEITE, Sérgio; SERVULO, M.; LEONILDES. **Assentamentos rurais**: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad/Ltda, 2004.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento**: sonho e fracasso. Brasília: Funcep, 1988.

LEWIS, W. A. Economic development with unlmited supply of Labor. **Manchester School of Economic and Social Studies**, n. 22. GB, maio, 1954.

LOPES, H. T.; SIQUEIRA, J. J; NASCIMENTO, M. B. **Negro e cultura no Brasil**: pequena enciclopédia da cultura brasileira. Rio de Janeiro: Unibrade/ Unesco, 1987.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 2. ed. São Paulo: Petrópolis/Vozes/Polis, 1984.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. Marché du travail, protection sociale et développement à l'heure de la globalisation: un jeu de miroirs Europe/Amérique latine. *In*: BIZBERG, I.; MARQUES-PEREIRA, B. (Coords.). **La citoyenneté sociale en Amérique latine**. Paris: L'Harmattan, 1995, p. 53-79.

MARTINE, J. *et al*. Urbanização no Brasil: retrospective, componentes e perspectiva. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 1990.

OLIVEIRA, A. Manfredo. **Correntes fundamentais de ética contemporânea**. Petrópolis/Vozes, 2000.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Cebrap: questionando a economia brasileira. 3. ed. **Seleções Cebrap**, v. 1. São Paulo: Cebrap/Brasiliense, 1977.

_____. A economia da dependência imperfeita. 3. ed. **Col. Biblioteca de Economia**, v. 1. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PEREIRA, Luiz (Org.). Subdesenvolvimento e desenvolvimento. 3. ed. **Col. Biblioteca de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

PRADO, Jr. Caio. **A revolução brasileira**. 4. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1972.

PREBISH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PROCACCI, Giovanna. Gouverner la misère. **La question sociale en France**: 1889-1948. Paris: Seuil, 1993.

RAMALHO, J.; ARROCHELLAS (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez/Petrópolis/CAALL, 2004.

RAWLS, John. (1992). Justiça como eqüidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, n. 25, 1993.

ROCHA, Sônia. **Renda e pobreza**: os impactos do Plano Real. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para discussão, n. 439).

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Massachussetts: Cambridge University Press, 1960.

SACHS, Ignacy. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTILLÁN, José Fernandes (Org.). **Norberto Bobbio**: o filósofo e a política – antologia. Rio de Janeiro: Conta Ponto Editora Ltda, 2003.

SANTOS, Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

_____. Pobreza urbana. 2. ed. **Col. Estudos Urbanos**. São Paulo: Hucitec, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

SEKIGUSHI, C.; PIRES E. L. S. Agenda para uma economia política da sustentabilidade: potencialidades e limites para o seu desenvolvimento no Brasil. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo/Recife: Fundaj/Cortez, 1995.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SINGER, Paul. Desenvolvimento e crise. **Col. Estudos Brasileiros**, v. 16, Rio de Janeiro, Paz e Terra. (1977):

_____. O Brasil no contexto do capitalismo internacional: 1889-1930. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**. Tomo III, v. 1. São Paulo: Difel, 1975.

SOUZA, Paulo Renato de. **Emprego, salários e pobreza**. Campinas: HUCITEC, 1980 (Série Teses e Pesquisas).

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TAVARES. M. C.; BELLUZZO L. G. M. Desenvolvimento no Brasil: relembrando um velho tema. *In:* BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). **A política para a retomada do crescimento**: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

THEODORO, Mário Lisboa. **Atividades informais no Grande Recife**: o caso dos profissionais autônomos de reparação e/ou reforma na construção civil (Dissertação de mestrado, CME/PIMES). Recife: UFPe, 1987.

_____. **O estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 919).

TOKMAN, Victor. Las relaciones entre los sectores formal et informal. Una exploración sobre su naturaleza. **Revista de la CEPAL**. Santiago: Cepal, 1º Semestre, 1978.

TOLOSA, Hamilton C. Condicionantes da política urbana na década de 90. **Perspectivas da economia brasileira**: 1992. Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

VERSIANNI, F. R.; BARROS, J. R. M. (Orgs.). **Formação econômica do Brasil**: a experiência da industrialização. São Paulo: Saraiva, 1977 (Série Anpec de leituras de economia).

Livro Questao Social.indb 436 1/6/2009 14:32:09

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão
Iranilde Rego

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Renata Frassetto de Almeida Rose

Editoração Eletrônica
Aeromilson Mesquita
Iranilde Rego

Capa
Aeromilson Mesquita

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Tels.: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Livro Questao Social.indb 437 1/6/2009 14:32:10

Livro Questao Social.indb 438 1/6/2009 14:32:10

Composto em Agaramond 11/13 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em pólen sof 80g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Livro Questao Social.indb 439 1/6/2009 14:32:10